

平成29年度修士論文

中国における社区服務中心づくりの展開

首都大学東京大学院 都市環境科学研究科 都市システム科学域

16887410 呉 君

指導教員 饗庭 伸

目次

第1章 序論

1-1 研究背景と目的

1-2 用語の定義

1-3 既往研究

1-4 研究方法

1-5 研究対象地域の選定

第2章 都市居住地と社区の形成

2-1 改革開放以後の都市居住地形成

2-2 社区の形成

2-2-1 人口規模

2-2-2 区画の手法

2-3 居住地分化と社区の差別化

2-4 社区に関する政策の流れ

2-5 「社区建設」のための施設の整備

2-5-1 公共服務施設の整備基準

2-5-2 社区服務中心の整備手法

2-6 小括

第3章 「社区建設」の担い手

3-1 社区の組織構造

3-2 「社区建設」における各主体の役割

3-1-1 行政組織と共産党組織

3-1-2 住民組織

3-3 社会組織の発足

3-4 「社区建設」における各主体の役割

3-5 小括

第4章 社区服務中心づくりの実態と課題—南京市雨花台区を対象地域とする

4-1 調査地の概要

4-1-1 南京市の概要

- 4-1-2 雨花台区の概要
- 4-1-3 南京市の社区建設の特徴
- 4-2 社区の実態調査
 - 4-2-1 社区の人口規模
 - 4-2-2 社区の類型
- 4-3.アンケートによる「社区建設」の実態調査
 - 4-3-1 居委會の活動の実態
 - 4-3-2 社会組織の活動の実態
- 4-4 社区服務中心づくりの実態
 - 4-4-1 調査対象施設一覧
 - 4-4-2 施設整備の現状
 - 4-4-3 施設構成
 - 4-4-4 施設運営の現状
- 4-5 社区服務中心の整備と運営管理に関する提案

第5章 住民参加に向けた社区服務中心のあり方

- 5-1 各種類の社区服務中心
- 5-2 社会組織育成活動の拠点としての活用手法
- 5-3 今後の課題

参考文献

アンケート調査票

第1章 序論

1-1.研究背景と目的

中国では、1978年からの改革開放政策により、経済と制度の改革が進み、それまで都市住民の全般的な生活を支えてきた「単位」体制^{注1}が崩壊しつつあった。改革開放政策の後、人口が都市へ集中し始め、急速に増加する住宅ニーズに応えるため、都市の開発、特に居住地の開発が加速し、高密度な都市居住環境が形成されてきている。都市住民に対する行政管理と社会サービス提供(福祉サービスを中心に)のための体制を、改めて整備することが国家・共産党の急務であった。そのため、1980年代の後半から社区に関する政策が登場した。

1978年に設立された国家民政部^{注2}が社区の政策を打ち出したことに伴い、行政管理部門で「社区」という言葉が浸透するようになった¹⁾。政策の中では、「社区」は基礎的な行政区画の単位を指し、場所的な意味が強調されてきたが、住民の豊かな生活の実現に向けたソフト事業の展開に伴い、住民自治や地域性を強調した社区のあり方が期待されるようになった。2000年から行政が社区に関する政策を強化し、いままでの社区における実践を積み重ね、福祉サービスを中心に、住民サービス、環境や文化・衛生保健・治安に関する活動、共産党組織の完備等を統合した「社区建設」という総合事業を全国的に展開した。様々な政策と社会変化を背景に、「社区」は研究者そして一般市民の間に普及してきた。

社区建設事業の重要な担い手となるのは居民委員会（以下居委会と略称する）という住民自治組織であるが、社区の複雑かつ多様な公共事務と住民ニーズに対して、居委会、民間企業、社会組織（政府と民間企業以外の非政府組織、非営利組織、基金会などの第三部門）を含めた多様な主体が積極的に参与することが求められてきた。事業の展開とともに、居委会が業務を遂行する拠点および住民が親睦活動を行う拠点として、「社区服務中心」と称する複合施設の整備が進められた。全国の多くの都市では、社区にそれぞれ1つの社区服務中心を置くことが一般的だが、地域により“社区睦隣中心”などの別称もある。施設の中には行政サービス窓口や居委会、共産党組織の事務室の他に、一般住民が利用する図書室、各種サークル活動室、会議室など、日本のコミュニティセンターのような機能も揃っている。

2007年に公表された「“十一五”社区服務体系發展計画」のなか、行政が21.8億元（約370億円）の資金を投入し、社区服務中心の開発を中心に、社区服務のための複合施設の整備を進めた。しかし、社区服務中心は社区のシンボルであり、重要な公共服務施設^{注3}であるものの、計画段階から運営管理段階にかけて様々な課題を抱えている。例えば、画一的な開発手法でつくられた施設の機能はほぼ類似しているため、地域特性に応じることなく、住民ニーズへの対応が遅れる。また行政から施

設整備の用地と資金が捻出されたが、建物の維持管理に継続的な財政投入が必要となる。維持管理にかかる資金と担い手が不足しているため、施設の老朽化、機能低下などの問題が起こる。

近年では、社会組織が社区建設に参入することを契機として、社区服务中心の改修や運営管理への住民参加の試みがなされている。居委会と社会組織が共同運営する社区服务中心では、空間のリニューアルを行ったり、管理運営の仕組みを変えたりすることで、施設の機能向上と利用率の向上を実現することができた。社区服务中心が住民にとってより身近な施設になれば、様々な住民活動より活発になり、社区の公共事務への参加の促進と住民の自治意識の向上にも貢献できると考える。

以上のような背景を踏まえ、中国の大都市の居住地形成と社区建設事業の経緯から、事業に取り込む各主体間の関係性を整理した上で、社区服务中心の役割と整備プロセスの課題を明らかにする。

実態調査から社区服务中心づくりの到達点と問題点を把握した上で、今後の社区服务中心づくりはどのように展開すべきかを探り、施設の整備手法と運営管理について提案する。

近年起こりつつある住民参加を取り入れた施設整備の試みを参考にして、社区服务中心が社会組織育成活動の拠点としての活用手法を提案し、社区服务中心づくりにおける住民参加の可能性とあり方について検討する。

この3つを本研究の目的とする。

1-2.用語の定義

1) 社区

一定の地域内において、様々な社会関係と社会活動が発生し、特定の生活様式と、構成員が所属感を抱くような社会集団、社会組織を有し、一連の規範と制度によって結びつけられた、相対的に独立した社会実体である¹⁰⁾と定義されているが、1980年代の後半から一般市民の間に定着しつつあるのは、共産党・国家が公的管理を実施するために画定した行政的地域である。その画定基準は地縁、コミュニティ内の資源配置、適切な管轄人口（1500-2500世帯）、所属感を抱くような住民群体である。

中国の都市部の行政組織は「市」「区」「街道」という三層の機関から構成されてきたのであるが、さらに「街道」の下に「社区」を基層政権として位置づけようというのである。

2) 社区建設

社区に関する政策のなかで、行政主導の総合事業である。多種多様な社区サービスを含め、包括的な地域社会政策として具体化させようとしている。事業の内容として、社区住民の生活向上のための施設整備を行いながら、社区服務（コミュニティ・サービス）、衛生保健、医療健康、文化・体育、科学・社会教育、社区環境・治安に関する様々な活動を展開することである。

3) 社区服務（コミュニティ・サービス）

「服務」とは日本語に訳すと「サービス」となる。社区において、社区構成員の需要を満たすこと、及び社会問題の解決と予防を主な目的とし、多種多様な社会サービス活動を住民自身の手によって展開する事業・組織・仕組み・プロセスを指し示す言葉である。そこには高齢者、障害者、現役軍人の家族を対象に実施される

「特殊社区服務」と、託児、家事補助、文化生活、住民に買い物などの利便を提供する「便民ビジネス」など、住民一般を対象に実施される「一般社会服務」の2種類が含まれる。⁹⁾

4) 社区服務中心（コミュニティ・センター）

社区ごとに整備されてきた社区建設事業の拠点となる複合施設である。行政が所有し居委会が運営・管理する行政サービス、社会福祉、文化体育など多様な活動を行う多目的施設である。

5) 居民委員会

1989年からの「都市居民委員会組織法」により、居民委員会は「住民が自己管理・自己教育・自己サービスの基層大衆的自治組織」である。居民委員会という制度ないし組織を生かしつつ、その管轄区域の範囲を社区の範囲と合致するよう規模を調整し、その上で規模調整後の新しい居民委員会を社区居民委員会として社区運営の中核組織として育成する。

6) 社会組織

NPO（非営利組織）、NGO（非政府組織）、第三部門などの用語が実践者及び研究者の間で用いられ、統一的な定義がされていなかったが、2007年から政府が用いる政策上の表現は「社会組織」へと変更された。組織管理機関及び地方政府に正式に登録している社会組織は根拠法の違いにより、「社会团体」「民弁非企業単位」「基金会」の3つに分けられる（表1）。

表 1 社会組織の類型

類型	社会团体	民弁非企業単位(NPOに近い)	基金会(財団法人に近い)
活動範囲	主に社区	主に社区	社区に限らない
法的整備	社会团体登記管理条例 (1998)	民間非企業単位登記管理条例 (1998)	基金会管理条例 (2004)
設立登記 の条件	1) 明確な「業務主管単位」 ^{注4} がある。2) 50人以上の個人会員または30以上の団体会員がいる。3) 規範的名称、固定の住所、明文化した規約と相応する組織機構がある。4) 10万人民元以上の活動資金がある。	1) 「業務主管単位」の審査・同意を経つ。2) 規範的な名称と必要な組織機構がある。3) 活動内容にふさわしい職員がいる。4) 活動内容にふさわしい合法的な財産がある（一般的には30万元以上）。5) 必要な場所がある	1) 特定な公益的な目的を持つ、及び公益事業を行う。2) 基本活動資金の保有条件は、全国規模の基金の場合は800万元、民政部に登録する非公募基金会の場合は 2000 万元以上となっている。3) 規範的な名称、規約、必要な組織機構がある、または活動内容にふさわしい職員がいる。4) 固定の住所がある。5) 独立して民事責任を担う能力がある。
現在数 (2015)	328500	329141	4784
増加率 (2011-15)	28.8%	61.0%	83.0%

参考資料：大塚健司、重富真一編、2001「アジアの国家と NGO」（第 11 章「中国」）

明石書店；民政部ホームページ

1-3.既往研究

2000年から社区建設事業の推進に伴い、社区に関する研究は増えつつある。

1) 理論研究

政治学や社会学において、建国以来の制度と社会の変遷から社区形成のプロセス、国家権力と市民自治の発展について分析を行う研究が多い。ジョン・フリードマン（2005）は1978年の改革に至るまでの社会背景を述べ、地方レベルのガバナンスの仕組みを概観するために居民委員会に着目し、社区における多様な主体の出現と主体間の関係性について言及している。李亜雄(2003)は社区の最大の役割は「単位」制度解体以後の都市空間の形成に、標準化、明確化したガバナンスの仕組みを取り入れるための制度であると述べ、行政組織が唱える社区参与は市民の政権体制へ支持を得るために存在すると指摘した。そのほか、地域コミュニティと住民自治の視点から社区の役割を示す研究もある。徐勇（2001）は社区建設は行政主導のプロセスである一方で、住民自治を目的とする側面もある。今後は行政主導から住民自治の回復へ展開する傾向になると述べた。

2) 事例研究

一方、社区に関する政策が打ち出されたから、民政部の指導のもとに各都市の社区では実践を積極的に行った。地域性のもつ社区建設モデルにめぐる研究が多く挙げられる。李妍焱（2004）は、社区は社会組織を根本から支える基盤として考える必要があることを指摘し、社会組織が社区の公共事業に参入する事例を考察しており、社会組織の活動が社区事業に変化をもたらし、住民の自発的な活動を促進する効果を示している。また実践のなかに現れた課題に関して、社区建設を推進する最大の主体として、政府が事業を立ち上がり計画し、社会組織管理法の改正など事業の環境づくりに大きな役割を發揮しているが、行政のコントロールと過度な関与で、ほかの主体の自立的に成長しにくいことは多くの研究のなかで指摘された。徐宇珊（2010）は近年に活発化してきた中間支援型社会組織の活動に注目し、このような組織を支援活動の内容に基づいて類型化した。それぞれの活動特性を述べ、行政姿勢の転換には、大きな役割を担っていることを明示した。

3) 施設研究

社区服務中心施設に関する研究はほとんどないが、社区の公共服務施設に関して、楊震ら（2002）は広州市を対象地域とし、居住地の公共服務施設の建設手法における課題を明らかにした。施設整備の主体と土地譲渡制度に関する課題を整理し、施設整備における住民参加の重要性について述べた。陳偉東ら（2007）は北京市の公共服務施設配置基準に基づいた社区の公共服務施設整備の現状を考察し、各種施設特に社区服務のため

の施設が不足していることを判明した。行政、居委会、住民のそれぞれの対象にアンケート調査を行った結果、それぞれの公共サービス施設への需要が異なるため、配置基準を再検討する必要があることを明らかにした。

4) 本研究の位置づけ

既往研究では、国の政治構造、制度などの理論的研究を踏まえ、社区建設のプロセス、先行事例への実証や分析を行う研究が増えてきた。しかし社区建設事業がどのように居住地の公共施設の整備に影響を与えるか、事業の展開とともに、社区服务中心の利用と運営管理の実態はまだ明らかになっていない。本研究は行政、社区の各組織および住民の複数の立場から、社区服务中心づくりの課題を明らかにし、施設の整備および運営管理における住民参加に着目する研究と位置づけられる。

「既往研究一覧」

- 1) ジョン・フリードマン・谷村光浩訳、2005「中国 都市への変貌—悠久の歴史から読み解く持続可能な未来」 鹿島出版会
- 2) 李亜雄、2003「第三部門の発展と中国都市の社区建設」 華中師範大学学報、2003(3) : p48-51
- 3) 徐勇、2001「都市の社区建設における住民自治に関して」 華中師範大学学報、2001(3) : p5-13
- 4) 李妍焱、2008「台頭する中国の草の根NGO—市民社会への道を探る—」 恒星社厚生閣
- 5) 徐宇珊、2010「社会組織結構創新：支援型機構的成長（社会組織構造の創出：支援型機構の成長）」 社団管理研究
- 6) 楊震、趙民、2002「論市場經濟下居住区公共服務設施的建設方式（市場經濟のものの居住地公共服務設施の建設方法に関して）」 規劃研究、2002年vol26、no5 : p14-19
- 7) 陳偉東、張大偉、2007「中国城市社区公共服務設施配置現狀与計劃實施研究（中国都市社区公共服務設施の配置現狀と計画実施に関する研究）」 人文地理2007年、vol5 : p29-33

1-4.研究方法

研究の構成について図1の通りである

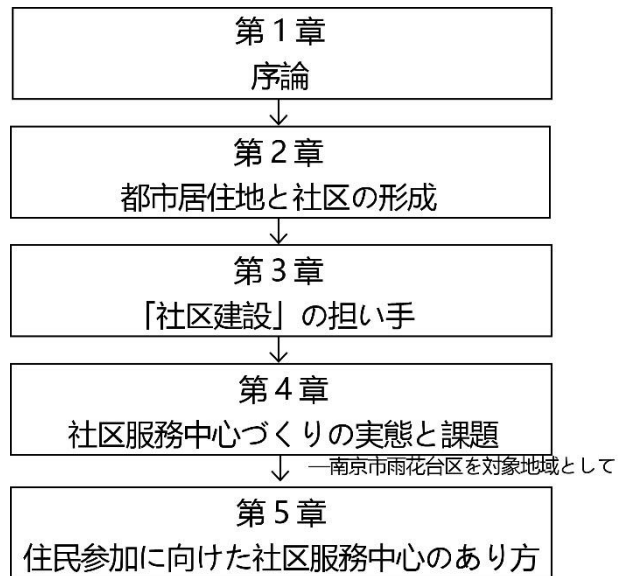


図1-1 研究の構成

第二章では共産党・国がどのように都市居住地開発と社区形成を行ったかを文献調査を通じて整理する。居住地開発と社区形成のプロセスにどのような問題が起こりがちかを明示する。

第三章では「社区建設」の担い手となる各主体の活動特徴、「社区建設」におけるそれぞれの役割分担について考察し、社区建設事業の変化と発展傾向を把握する。

第四章では南京市雨花台区を対象地域に、地域特性と社区建設事業の特徴を明らかにした上で、アンケート調査とヒアリング調査を通して、現存社区服務中心施設の全体像を把握する。また、事例調査を通じて社区服務中心づくりの最新の動向を捉え、今後の施策整備について提案する。

第五章では「社区建設」の過程において社区服務中心づくりの変化を明らかにし、今後の住民参加に結びつけるような施設整備のあり方を検討する。

1-5. 研究対象地域の選定

国家の改革開放の政策により、都市化は沿海部から中部へ浸透していく過程になり、それは社区建設事業の地域的展開にも重なる。都市化と経済成長は「はしご理論」²⁾ (図2) のように進み、沿海部に位置する3つの経済圏地域の都市が、人口の都市化と居住地開発をリードし、社区建設の実践が一步先に行われてきた。

南京市では80年代後半から、民政部の指定により、全市域での社区服務の実践を行い、そのための施設整備を始めた。2000年から全国的に社区建設が進み、南京市政府は地域特性に相応しい社区建設のモデルを模索し続けている。2014年に「全国和諧社区建設模範」^{注5)}に指定された南京市の雨花台区では、市が社区建設に積極的に取り組むだけでなく、社区居委会と社会組織の協働により、独自のモデル開発が行われていることから、この地域を研究の対象地域とした。

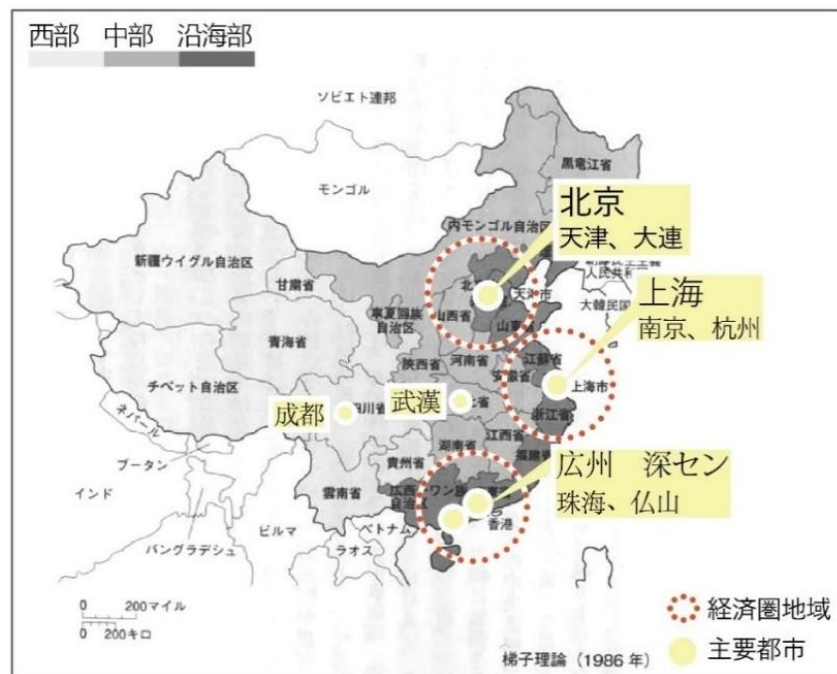


図1-2 社区建設の地域的展開

参考資料：ジョン・フリードマン、2005「中国 都市への変貌—悠久の歴史から読み解く持続可能な未来」：p67

第2章 都市居住地と社区の形成

2-1.改革開放以後の都市居住地形成

改革開放前の中国では、「単位」体制のもとに生産・生活・管理の機能を担ってきた国有企業・公的機関が都市居住地の整備を行っていた。住宅地はすべて工作単位の敷地内にあり、居住者に仕事、娯楽、家庭生活、近所付き合いの空間を提供するミニ都市のようであった²⁾。生活エリアには食堂、売店、医療施設、娯楽施設、会議室、管理事務所などのさまざまな公共サービス施設が整っている。

1978年末からはじまる改革開放により、政治・経済・社会にわたる全般的な改革が進むなかで、「単位」体制が解体していった。同時に、民間企業が成長し、社会に幅広く参入してきた。都市住民の職業と居住の選択が自由化し、都市部の生産と生活基盤における著しい変容を遂げた。また、戸籍制度の改革により、農村部の人口が都市へ移動し始め、都市部は深刻な住宅不足に陥っていた（図2-1と図2-2）。

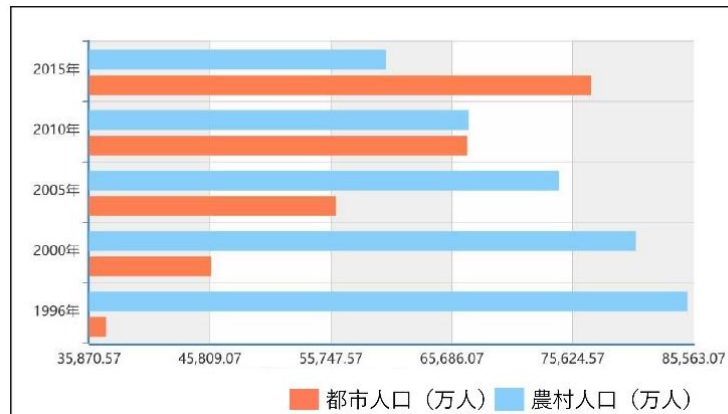


図2-1 都市人口と農村人口の変化（1996～2015）

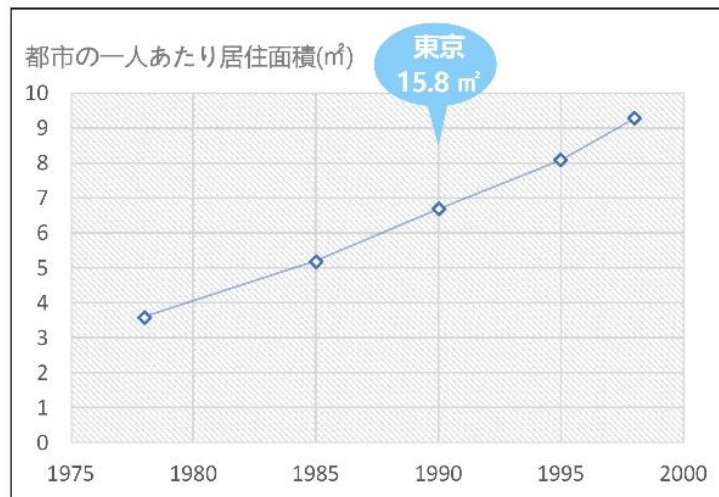


図2-2 都市の一人あたり居住面積（1975-2000）

参考資料：中国国家统计局、今井健一、2000「中国住宅制度改革の現状と課題(特集:中国の社会保障改革と企業行動)」国立社会保障・人口問題研究所、海外社会保障研究(132)：p86

改革開放の直後、都市住宅の整備はまだ国有企業・公的機関が従業員・職員向けに住宅を建設するという形で進められた³⁾。しかし住宅の建設と維持にかかる費用は国有企業・公的機関の過大な負担になり、80年代後半から単位の住宅が民間所有の住宅へ転換する試みが開始された。その上で、住宅の大量供給において国有企業・公的機関の力には限界があるため、住宅の商品化（個人所有の住宅は市場での売買を可能にすること）および住宅建設の加速の方針が発表された。

その後、民間不動産開発業者による新規住宅地の建設が加速し、2000年以後は塙で囲われたゲーテッドコミュニティの開発がブームとなっていた。このように、都市部の住宅整備がどんどん進んでいくなかで、地域間で頻度の高い人口移動が起こり、ゲーテッドコミュニティをユニットとする高密度な居住環境が形成されてきた（表2-1）。

表 2-1 土地・住宅制度を背景とした居住地空間の変遷

時期	改革開放以前	改革開放以後—1990	1990年以後
土地制度	土地は国有と労働者集団の所有であり、単一の行政分配制度であった。	都市部の土地はすべて国家の所有に属するが定められ、指定された対象の土地が協議のもとで分配され、無償無期限で使用された。	土地国有制度に基づき、地方政府主導で有償、有期限、流通できるように商品化された。
住宅制度	「単位」体制の一部として、国が住宅建設を支配する。	国有企業・公的機関が先に土地の使用権を渡され、住宅供給に取り込む。	住宅の商品化、民間企業が参入した。住宅ローンに関する制度が整った。
居住形態	都市住民は「単位」に属する人のみである。家族の一員であっても、農村戸籍をもつ人は都市に住むことができない。	戸籍管理制度の緩和に伴い、都市住民が増加しつつあった。国有企業・公的機関が住宅を開発し、従業員に分配する形であった。	都市住民が急激に増加し、住宅分配制度が停止、個人所有住宅（持ち家）が増える。
居住地空間的特徴			

参考資料：任海、2014「行政指導による中国の都市構造の変化—上海市を例として」日本大学地理学会、地理誌叢

Vol.55No.2：p1-15

2-2. 社区の形成

2-2-1 人口規模

改革開放の直後に、国が都市の社会環境の急激な変化に対応するため、1978年に民政部を設立して社区に関する政策を大きく推進しようとした。まずは、100~1000世帯の居住人口を有する地域を1つの社区とし、地理的範囲の画定と居委會の設立を行った。行政は社区居委會を介して住民に対する管理を遂行し、社会福祉を提供し続けるような仕組みがつくられた。

20年ほどの住宅整備を経て、社区に定着する都市住民がさらに増加し、また新規開発の住宅地の規模が拡大する傾向にあるため、住宅地人口規模の変化に応じて2000年に社区の地理的画定が改正された。社区の適切人口が1500~2500世帯に変更され、それによって、社区区画の調整および社区居委會の新設や合併が行われた。

2-2-2 区画の手法

民政部によると、サービス・管理の便、社区資源開発の便、社区住民自治の便の原則に従い、かつ、地域性、アイデンティティ等の社区構成要素を考慮し、既存の街道および居民委員會の管轄区域に対して適当な調整を行う。社区の地理的範囲の画定日本のコミュニティ地区の画定に近い仕組みである。しかし日本の自治省によるモデル・コミュニティの画定は小学校の校区に基づくことに対して、中国の社区の政策の中には、学校区への言及は見られないことである。民政部が定めた画定手法は主に3つがある。



図2-3 社区の画定手法（左から右へ、プレート型社区、単位型社区、小区型社区）

- (1)プレート型（板塊型）：伝統的な住宅地や小規模な集合住宅地が混在する地域では、幹線道路や河川などに囲まれた一つの区域が一つの社区となる。
- (2)単位型：改革前後ともに国有企業・公的機関が開発し、主に従業員とその家族に向けて分配や分譲、賃貸を行った住宅地が一つの社区となる。
- (3)小区^{注6}型：新規開発でつくられた比較的独立している大規模な集合住宅地（ゲートッドコミュニティ）が一つの社区となる。

「単位」のような組織集団が機能を失った後に、再び社会秩序を形成し維持するため、社区という地理的および社会的空間が形成されつつある。全体住民（特に社会的弱者）に対する支援を行いながら、居住環境の維持向上を実現するためのコミュニティ形成は、社区の最大の役割である。

2-3.居住地分化と社区の差別化

社区の住民構成は都市居住地の形成過程に深く関連している。中心市街地の都市機能が再構築され、増加しつつある商業・金融・サービス業の用地は元々の産業と居住用地とが入れ替わっていた。小規模かつ不動産価値の高い分譲集合住宅やマンションの立地で、高所得層が都心に定着するようになった。

一方で、地方政府により近郊の比較的に安い土地は民間不動産開発業者に有償有期限（70年以下）の使用権を譲渡し、開発者による住宅投資が急増した。政府によって幹線道路と公共交通の整備が行われたことを契機として、都市居住地はどんどん遠い郊外へ拡大していった。特に、地方政府が開発者の力を活かし、低所得者また都心部の再開発で立ち退かされた住民たちの受け皿となる「経済適用住宅」の整備を加速させた。次々と建てられた大規模な住宅地に様々な職業、出身地、背景をもった人々が住み移って、多様な住民構成を有する社区が増えてきた。

都市部の住宅地は主に4つのタイプに分けられると考える。一つの住宅地で構成される社区があれば、複数の住宅地で構成される社区もある。

- ① 土地制度と住宅制度の改革の前に建てられた個人住宅が集中する伝統的な住宅地
- ② 国有企業・公的機関が開発した集合住宅から構成される単位住宅地
- ③ 民間企業が開発する個人所有権が保障され、市場での自由に売買できる住宅から構成される商品住宅地
- ④ 都市開発で立ち退かされた住民と低所得者のために、国が主導的に計画し開発した格安住宅から構成される経済適用住宅地。

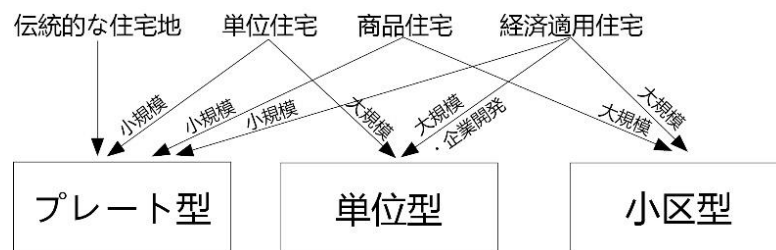


図2-4 住宅地類型と社区類型の関係図

都心と郊外の地価や不動産価格の差が激しくなり、都心部では住宅地の高級化と小規模化が進み、人口規模に基づいたプレート型社区が一番多くなる。都心部のプレート型社区では、新規開発の商品住宅や経済適用住宅地、僅かに残る伝統的住宅地、小規模な単位住宅（その大半は従業員・職員に売却したほか、従業員・職員向けの賃貸住宅へ転用することもある）など異なる種類の住宅地が混在する。

大規模な単位住宅のほかには、国の住宅保障制度^{注7}のもとに、企業が政府・企業・従業員の多主体によって資金調達を行い、企業の近辺また郊外地域において従業員向けに集合住宅地の開発を行う。このような住宅整備手法は「集金建房」と呼ばれ、不動産業に関わらない企業による住宅開発行為が大きく制限されるため、「集金建房」で整備した集合住宅地の割合が低い。昔の単位住宅と同様に、住民管理をしやすいのみならず、同じ所属もつ住民の間に親近感のあるコミュニティを形成しやすいため、単位型社区になることが多い。

近郊と遠い郊外には敷地の広い大規模商品住宅、経済適用住宅が増えつつある。そのほとんどはゲーテッドコミュニティである。段階的に開発され、人口規模が一万を超えることも多いため、社区の範囲は小区の境界と合致し、小区型社区となることが多い。

中・高所得者向けに市場ベースで供給された商品住宅は立地がよく、良質な住環境をもつ一方で、伝統的な住宅地、「単位」が所有する古い住宅地、低所得者が集住する「経済適用住宅」で構成された社区では、公共サービス施設の不足、住宅管理システムの整備が完備していないため、住環境の悪化などの問題が続出している。さらに遠い郊外に立地する低賃料公共住宅（経済適用住宅の一つ）において、外来流動人口が集中する社区では、自治組織の育成、地域コミュニティ形成などの課題が挙げられる。居住地分化を背景に、社区の特性とそれに相応しい社区建設事業が差別化していくと考えられる。

2-4. 社区に関する政策の流れ

1980年代から行政が社区に関する政策を検討し始め、まず行ったのは社区範囲の画定と担い手の確立に関する取り組みであった。初期では、社区の公共事務は居委会といった主体へ一極集中していた。居委会は行政に委任された業務のほか、各種社会サービスの提供を積極的に展開する方針があったものの、多くの問題点が指摘された。例えば、居委会は行政指針や任務を達成するための活動を行うことが多く、多岐にわたる社区サービスの提供に手が回らない状態であるため、住民サービスの質が低下したことなどがあげられる。また住民親睦活動の現場で、いつも女性高齢者層の参加が中心となり、社区全体住民の間にコミュニティ形成を促進する役目を果たしていないという問題もあった。

2000年以後、政府機構の改革に伴い、居委会は住民自治の強化を図りながら、多様な良質な社区サービスを社区建設事業の核心的内容として推進しようとしている。居委会の実践を積み重ねていくほかにも、専門家と大学の研究者の研究のなかでは、社区のもう一つの重要な担い手となる社会組織が果たす役割も多く述べられている。そこでは、行政以外において問題解決のシステムを築いていくことが重要視されている。行政が居委会と連携してサービスを提供する社会組織と契約を結び、行政サービス、社会福祉サービス、多様化した住民サービスなどを委任する試みがなされてきた。さらにサービスを統合するために社区服務中心の開発を加速させる計画がつくられた。

表 2-2 制度の改革と社区建設の対照表

	制度的背景	社区に関する政策	具体的内容
改革 開放 前	「単位」体制による都市建設	1954「都市居民委員会組織条例」	100~700世帯ごとに設立したが、その後急激な社会変化により機能を失った。
1978 ~	「単位」住宅の建設 1988住宅制度改革開始 「公有住宅」の売却	1989「都市居民委員会組織法」	居民委員会は「住民が自己管理・自己教育・自己サービスの基層大衆的自治組織」である、行政から業務指導と支援を受け、行政を協力すべき。
1990 ~	1993「城市居住区規劃設計規範」 1994都市住宅制度改革の深化 1998都市住宅の市場化改革 住宅ローンに関する制度 低賃料の公共賃貸住宅の整備	1993「社区服務にモデル地域規準（全国社区服務示範城区標準）」	・ 社区服務事業の規準と要求が明確され、居委会を中心に社区經濟を發展させて活動資金を確保する試み、住民代表による居委会選挙。 ・ 区、街道ごとに一定の面積と機能を有する社区服務施設を整備する。
2000 ~	1999-2005 經濟適用住宅開發プログラム 2006 低賃料公共住宅の建設	2000「全国的な都市社区建設推進に関する民政部意見」	・ 社区人口規模は1500~2500世帯に変更 ・ 居委会選挙制度の強化、社区服務を元に、社区環境、衛生保健、治安、共産党組織の完備などを総合した「社区建設」事業を打ち出した。
2010 ~		2007「社区服務体系發展計画」	行政から21.8億元の資金投入で、新築、改築、増築、買収、交換などの手法で複合社区服務施設を整備する。
		2011「社区服務体系建設計画(2011-2015)」	さらに明確な建設手法を定める。社区ごとに複合的な社区服務施設を整備し、そこで統合したサービスを提供すべき。遊休施設の活用を推奨する。
		2013 全国社区建設専門家委員会の設立、「社会組織の社会サービス事業参与を支持する法案」	・ 専門家と大学の研究者を中心とした委員会。 ・ 行政が社会服務へ参与する社会組織に補助金を提供する制度をつくる。
		2014 全国和諧社区建設模範	社区建設に積極的に取り込む都市、区、街道、社区を選定し表彰する。
2015 ~		2016「都市と農村における社区服務体系建設計画（2016-2020年）」	農村地域を取り入れた社区服務推進事業

2-5. 「社区建設」のための施設の整備

2-5-1 公共服務施設の整備基準

1993年から実施された「城市居住区規劃設計規（GB50180-93）」により、人口規模に応じて都市居住地は居住区、小区、組団の3つに分類されている。それぞれの敷地範囲において、公共服務施設の敷地面積、延床面積などの基準が定められた(表2-3)。社区の区画と対照すると、「街道」が管理する人口（30000~50000人）は居住区の人口規模に合致する一方で、社区と合致するものがなく、社区ごとの配置規準は明確化されていない。地域特徴に合わせて、施設整備を行う際に指標を改めて算出したり、分類方法を変更したりすることができる。例えば、北京市は2002年に「北京市新建改建居住区公共服务设施配套建设指标（北京市新築・改築居住区公共服務施設の配置と建設に関する指標）」を公表した。そのなかで居住区の人口規模が4~6万人に、小区の人口規模が1-2万人に設定された。

表 2-3 居住地公共服務施設用地指標（㎡/千人）（出典：1980年「城市规划定额指标暂行规定（都市計画定额指標暂行规定）」）

	≈街道規模		≈社区規模
居住地規模	居住区（世帯数10000~16000）	小区（世帯数3000~5000）	組団（世帯数300~1000）
用地類型	延べ面積/敷地面積（㎡）	延べ面積/敷地面積（㎡）	延べ面積/敷地面積（㎡）
教育	600~1200/1000~2400	330~1200/700~2400	160~400/300~500
医療衛生	78~198/138~378	38~98/78~228	6~20/12~40
文化体育	125~245/225~645	45~75/65~105	18~24/40~60
商業服務	700~910/700~910	450~570/100~600	150~370/100~400
社区服務	59~464/76~668	59~292/76~328	19~32/16~28
金融郵電	20~30/25~50	16~22/22~34	—
公共インフラ	40~150/70~360	30~120/50~80	9~10/20~30
行政管理	46~96/37~72	—	—

公共服務施設の8つの類型のもとに、各等級の居住地に整備すべき施設と整備を推奨する施設がそれぞれ規定された(表2-4)。1990年代からの社区建設の推進に伴い、公共服務施設の分類が改正され、居委会の事務スペース、社区服務中心施設、高齢者施設などは社区服務の用地に、ほかの行政管理スペースは行政管理の用地に分類された。社区建設

のための用地と施設整備はいかに都市計画のなかに取り入れるのか、これからも検討が続くと考えられる。

表 2-4 居住地等級ごとの公共サービス配置内容（出典：「城市居住区規劃設計規（GB50180-93）」）

類型	項目	居住区	小区	組団
教育	保育園	—	●	○
	幼稚園	—	●	—
	小学校	—	●	—
	中学校	●	—	—
医療衛生	病院（200－600）	●	—	—
	診療所	●	—	—
	衛生ステーション	—	●	—
	介護施設	○	—	—
文化体育	文化活動センター（青少年、高齢者向け）	●	—	—
	文化活動ステーション	—	●	—
	住民運動場、運動館	○	—	—
	室外トレーニング施設	—	—	—
商業サービス	総合食品店	●	●	—
	総合百貨店	●	●	—
	飲食店	●	●	—
	薬局	●	○	—
	本屋	●	○	—
	市場	●	○	—
	売店	—	—	●
	ほかの第三産業施設	●	●	—
金融郵便	銀行	○	—	—
	ATM	—	●	—
	電信支局	○	—	—
	郵便局	—	●	—
社区サービス	社区サービス中心（高齢者サービス中心を含め）	—	●	—
	老人ホーム	○	—	—
	介護センター	—	○	—
	障害者介護センター	○	—	—
	治安ステーション	—	—	●
	居民委員会事務局	—	—	●
	物業管理室	—	●	—
行政管理とその 他	街道出張所	●	—	—
	行政管理機構	●	—	—
	交番	●	—	—
	ほかの管理室	●	○	—
	防空地下室	○	○	○

また、民政部が区、街道、基層社区（社区と同じ）において社区建設の拠点となる総合服務施設を整備することを推奨した。「城市居住区規劃設計規範（GB50180-93）」に基づいた「社区綜合服務施設」の建設基準が定められた。例えば、施設の利用圏域を200～250mに設定し、その範囲に住む5000～10000人を利用層とすること、社区住民が徒歩で利用できるようにアクセスのよい場所に設置すること、住宅地状況により社区内の緑地・広場と併設することなどである。各都市は住宅の新規開発を行う際に、「社区綜合服務施設」の整備に関するガイダンスやマニュアルを作り始めた。

2-5-2 社区服務中心の整備手法

社区服務中心は社区綜合服務施設として位置づけられて、その整備主体は、大きく住宅開発者と行政（街道）の二つである。主体によって整備プロセスが違い（図2-5）、それぞれに施設整備の課題を抱えている。

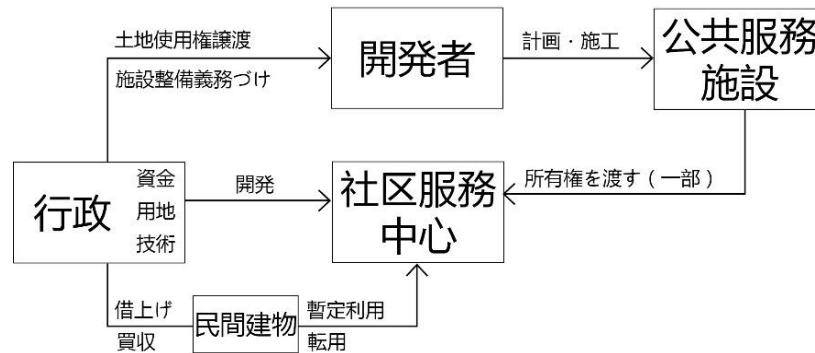


図2-5 社区服務中心の整備プロセス

1) 不動産開発業者による整備の課題

民間企業は住宅開発への参入に際して、住宅だけの開発ではなく、飲食店、売店などの商業施設、幼稚園、学校を含めた教育施設、また高齢者施設、診療所などの建設を同時に行っている。政府は開発者に土地所有権を有償譲渡する際、住宅開発と合わせて当該住宅地の人口規模に応じた公共服務施設（表5）の建設を義務づけた。しかしながら開発者が予算の都合により、公共服務施設の面積を減らしたり、建物の質を軽視したりすることも少なくない。さらに、住宅地の公共財産にかかわる行政、開発者、住宅所有者の権力関係が複雑になり、開発完了後の公共服務施設の所有・管理権限の帰属をめぐる混乱が見られる。そのなかで、社区服務中心という施設の所有権は必ず行政に帰属することが定められたものの、どのぐらいの面積、どの建物を帰還するかを明確化することは困難である。従って、開発者による社区服務中心施設整備の基準や建物の質をコントロールするシステムの整備が重要となる。

2) 行政（街道）による整備の課題

小規模な住宅地が点在する都心部では、さらに公共サービス施設不足の問題が深刻になる。そのとき行政が住宅地内の住宅また敷地外の民間建物への買収・借り上げを通じて、社区サービスセンターの用地を捻出する整備手法がある。ただし、施設の整備状況はばらつきがあって、用地の捻出がかなり困難である地域では、住宅地から遠く離れる場所に立地し、商業施設のなかに入居することになるため、周りの環境が整っていない問題がある。また旧住宅地において、市街地環境整備事業を行う際に、新たな施設の用地計画を立てることが多い。整備事業が開始されるまで暫定利用の形で社区サービスセンターをつくるため、十分なスペースと完備な設備を整えていない状況になっている。

いずれの整備手法にしても、行政（街道）が開発が完了した建物の所有権をもち、その運営管理を居委に委任することが一般的である。しかし、行政がそこに展開する事業の内容をコントロールしているため、自主的な運営管理がされるわけではなく、居委は主に行政の指導を受けて施設利用および建物・設備の維持管理を行っている。

2-6.小括

都市居住地の形成の過程において、行政が様々な問題解決のため、「社区建設」という総合事業を大きく打ち出した。この事業の特徴として、事業の内容が多様であり、目標が高く設定されているが、具体的な方法論への言及がなく、各地域の実情に合わせた実践が期待されている。また2000年以後の施策のなかでは、住民自治の強化、社会組織の事業への参入、社区の多様な組織の協働なども推奨されてきた。しかし、社区サービスセンターなどのハード面の建設に満足しがちな傾向がある。社区サービスセンターの運営管理に関して、有効的な仕組みの整備が遅れている。

第3章 「社区建設」の担い手

3-1. 社区の組織構造

表3-1に示したように、充実な生活と良好な住環境の形成を目的として、住民に対する、また住環境と公共財に対する管理活動、サービス提供、自発的な住民活動など、それぞれの活動分野に関わる各組織がある。居委会以外の組織は固定化した財源がなく、持続的な活動には行政支援と財源確保システムの整備が求められる。またどの組織も行政からの直接もしくは間接的な管理を受けている。

表 3-1 社区の各組織の比較表

組織類型	居民委員会	業主委員会	社会組織	住民グループ (任意団体)
設立 目的	住民管理・社会福祉に関する活動を行い、地域住民の生活の向上を目指す	居住地公有財の管理、住環境の維持向上	社区服務、高齢者福祉サービスの充実と住民自治力の向上	地域コミュニティ形成、住民親睦・文化健康を促進する
組織 構成員	<p>90年代から住民によって住民代表を選出し、さらに住民代表大会で委員会を選出する二元選挙の形で設立される。選挙のほか行政委任の担当者がいる。</p>	<p>「物業管理条例」という住宅管理の法律に基づいて、すべての住宅所有者から業主大会を選出し、さらに業主大会で委員会を選出する。</p>	<p>社区で活躍する社会組織（社会団体と民弁非企業單位が多い）の組織形態はそれぞれであるが、共通するのは一定数以上の構成員と業務主管單位による管理である。</p>	
財 源	会費	住宅管理資金から支給		自発的に資金を捻出する
	事業	社区服務、公共財管理から	社区服務事業	
	補助		居委会・行政から	居委会に申請
	寄付		民間企業、基金会、個人	
	徴税	行政から活動資金支給		
活動 項目	行政管理/住環境の管理・整備/ 生活サービス/思想教育/コミュニティ交流/社会福祉	業主委員会の組織管理/共有 資産に関する合意形成/住宅 管理会社の業務を監査	社会福祉/健康活動/こども 教育活動/ボランティア育成 /住民組織の育成/施設運営	サークル活動/文化活動/ボ ランティア活動
行政との 関係	行政末端機関のようなものとして認識されることが多く、行政委任の活動がメイン	組織の設立と運営は行政の指導・監査を受け、居委会との協働関係が求められる	行政から活動資金と場所の支援を受ける。社会組織管理により登録が必要	基本は自由に活動を行い、社区健康に関わる内容であれば居委会からの支援を得られる

3-1-1 行政組織と共産党組織

社区には行政組織を設置していないが、そこに活動しているすべての組織は行政の管理・指導・監察を受けなければならない。行政の末端組織である「街道」が社区を直接管轄し、共産党・国の指導のもとに社区建設の方針策定、実施促進に取り込んでいる。またあらゆる企業と組織のなかに、共産党党员がいれば共産党組織の機能を果たすことが求められる。

3-1-2 住民組織

1) 居民委員会

1989「都市居民委員会組織法」が実行してから、居委会は住民自治組織と位置づけられている。行政組織ではないが、「行政の末端機関のようなもの」として認識されることが多い。行政との関係性を見ると、居委会のスタッフの給与から活動資金までがすべて行政より支給される代わりに、行政サービスを代行することも居委会の主要な仕事である。数多くの既往研究⁹⁾の中ですでに指摘されているように、居委会の活動内容は主に行政の要請を受けて住民に国の政策と規制を伝え、公共衛生、計画出産、青少年教育、治安など面で管理を実施する機能を担っている。

同法の中で、居民委員会の責務は以下の6つと明示されている⁶⁾。

- ① 憲法・法律・法規および国家政策を宣伝し、住民の合法的權益を擁護し、住民が法律に準ずる義務を履行することを教育し、公共財産を大切にし、多様お社会主義精神文明建設活動を展開する。
- ② この居住地区（社区）住民の公共事務と公共事業を処理する。
- ③ 住民の間のトラブルを調停する。
- ④ 社会治安の維持に協力する。
- ⑤ 住民の利益と関わる公衆衛生・一人っ子政策・優先扶養優先救済・青少年教育等の仕事の遂行に、政府およびその出先機関に協力する。
- ⑥ 政府とその出先機関に、住民の意見・要望・提案をフィードバックする。

2) 業主委員会

「物業管理条例」^{注8)}により、業主委员会はすべての住宅所有者の代表者として、住宅管理企業（中国語では物業企業と呼ばれる）と契約した上で、企業のサービスを監督する。また住宅所有者の意見と要望を聞き取り、定期的に業主大会を開催し、不動産管理会社の業務状況を報告することが義務づけられている。住宅地環境に関する事業において、大きな役割を担っている組織である。

しかし、業主委员会という組織の法人格が法律のなかでなかなか確定されず、住宅所有者の利益を守るために管理会社と揉めることが多い。業主委员会の運営資金、担い手

の不足などの原因で、業主委員会が設立されない社区は多く存在する。設立されても仕事を進められない場合が多い。

住宅地環境の維持は、ただ業主委員会と住宅管理企業に任せるわけにはいかないため、すべての住民を含め、居委會、社会組織との相互支援が必要である。その場合、会話の場、合意形成の場をどのように作っていくかが、社区服務中心において重要な課題として考えられる。

3-3.社会組織の発足

表3-2に示したとおり、80年代後半からの行政主導の社区建設のなかでは、最初は居委會を中心に様々な事業や活動が行われたが、同時に社会組織によるサービス提供が求められ、そのために社会組織の管理に関する法律の整備、社会組織登録条件の緩和を行った。

2007年に「社区服務体系發展計画」のなかで、社会組織は社区建設の重要な担い手であることを書き込み、行政は社会組織の社区建設事業への参入を支援する姿勢に転換した。近年では、社会組織の役割がより重要視されてきた。行政が自ら社会組織の育成活動を推進し、より多くの社会組織が社区建設に取り込み、担い手になっていくことが期待されている。行政は社会組織からサービスを購入する法律を定め、社会組織が様々な行政サービス、福祉サービス、施設の運営管理を代行するようになった。例えば、社会組織育成のためつくられた施設（社会組織服務中心と称する）を中間支援組織に運営管理を委任する試みがある。

表 3-2 社会組織の法制度・管理制度のながれ

年	内容	詳細
1978	民政部設置	社区建設事業を展開する
1988	「基金会管理規則」	様々な問題解決の資金源を社会に求める試み。
1989	「社会团体登記管理条例」	「業務主管単位制」、「1行政区1分野1団体」などのルールがつくれ、社会团体に対する管理が強まった。
1998	民政部に民間組織管理局設置、新たな「社会团体登記管理条例」と「民間非企業単位登記管理条例」が公布された。	教育分野を中心に民間のサービス組織が発展し、1996年にそれらの組織を「民間非企業単位」と称する。
2004	「基金会管理条例」	1988年の「基金会管理規則」を廃止し、基本活動資金条件の引き上げ、資金源の明確化を行った。
2007	社会組織管理制度の改正	業務主管単位制を廃止する試み、民政部に直接登録できるように、3つの社会組織管理条例の一体化を検討した。
2013	「社会組織の社会サービス事業参与を支持する法案」	社会サービスに補助資金を提供する 社会組織育成活動に特定予算を投入する。
2014	「政府の社会組織からサービス購入に関する指導意見」	購入の対象社会組織と服務事業の内容などが定められ、社会組織へのサービス購入を全国的に展開した。

社会組織が積極的に社区建設の事業に取り組む要因は主に以下の3つになる。

1) 社会組織の活動形態の転換

激変する社会背景のなかで、中国の社会組織の成長は難しかった。90年代の後半に成長した社区服務に取り込む社会組織は、各自の専門分野に関わる技術と人材をもつ社会組織であった。こういった社会組織の活動形態は社会運動のような全社会に向けて活動を展開するものではなく、社区に根づいて事業内容を特化したものであった。

2) 住民ニーズの多様化

生活の質の向上とともに、住民が求めるサービス内容が多様化してきた。福祉サービスだけではなく、余暇活動、身近な課題解決など、住民一人ひとりのニーズを把握した上で、事業内容を構成していくことが求められる。

3) 行政政策に巻き込まれる

行政の立場から、サービスを購入する需要が高まっている。社区服務の枠組みを決めてもそれを実施する主体がなければ成功できない。90年代に現れた社会組織の先行事例をモデルにして、より幅広い参入を呼びかけている。

また社会組織にとってただ積極的に参入することだけではなく、いかに社区に拠点をつくり、持続的に活動するかが重要な課題である。その技術、情報、活動資金、活動の場の全般的な支援を行う中間支援型社会組織はこのような背景のもとに成長してきた。

3-4. 「社区建設」における各主体の役割

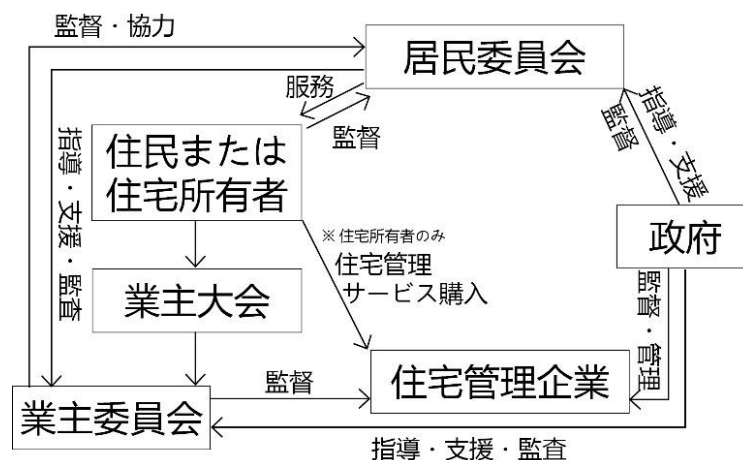


図 3-1 都市社区の多主体の協働による治理（管理）モデル

（出典：盧瑋静、趙小平、張叢叢 2016「中国城市社区治理政策的困境、原因与对策——基於政策分析的視角（中国都市管理政策の難境、原因と対策－政策分析に基づき）」城市发展研究 2016、23(8)：p108）

社会組織が参入する前に「社区建設」の過程において、行政、居委会、業主委員会と企業（住宅開発・住宅管理）の間に、図に示すような協働関係を築くことが期待されている。しかし業主委員会の設立と運営が困難であり、住民の居民委员会の選挙への不参加などの課題がある。居委会への一極集中は多数の社区の現状である。

社会組織の参入により、社区建設における役割分担が図 3-2 のように変化したことが考えられる。図 3-1 に示した社区の多主体治理（管理）モデルと比べると、住民が社区公共事務に参加する機会が増えた。

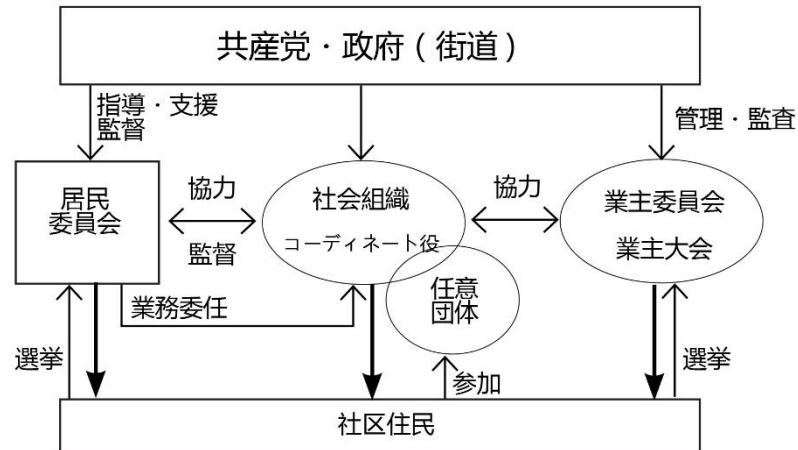


図 3-2 社会組織の参入による多主体の役割分担モデル

居委会がサービス提供に手が回らないとき、各分野の社会組織はその役割を担ってより良質な住民サービスを提供し続ける。業主委員会が業務を遂行できなくなったとき、中間支援型社会組織はコーディネート役として合意形成を図ることができる。しかし複数の主体が協働する際に、事業内容が重複する場合もあるため、役割分担の明確化が重要な課題であると考えられる。社区住民にとって、選挙を通して社区に参加するだけでなく、個人の需要と課題意識に向き合うような社会組織または任意団体へ参加することで、社区建設の担い手へ成長することができると考える。

3-5.小括

本章では、社区の各組織が担う役割を説明した。社区建設事業は行政のもとに進められ、行政の協力役として居委会が活動している。しかし膨大化した事業内容に対して、居民委の職責・任務の不明確、住民サービスにおいての力不足、業務条件の劣悪などの問題が存在している。

社区建設事業のなかで、このような課題を解決するために、社会組織に対する支援や育成に力を入れるようになった。新たな担い手の登場は事業内容と実施方法などに変化をもたらし、居委会と社会組織との協働による「社区建設」のモデルが全国各地域に現れてきた。さらに中間支援型社会組織の発足に伴って、社区の住民の組織化を目指し、様々な支援活動が行われている。住民の社区への参加を積極的に呼びかけ、住民組織を含める社区の各組織の間のネットワークづくりはこれから大きな課題となると考えられる。

第四章 社区服務中心づくりの実態と課題—南京市雨花台区を対象地域とする

4-1.調査地の概要

4-1-1 南京市の概要

1953年に江蘇省の発足とともに同省の省都となった南京市は、「長江デルタ経済圏」に位置し、経済面と都市発展の面とも中心的な役割を担っている。交通インフラの整備は周辺地域からの人口移動を促進させ、住宅ニーズが増加しつつあり、2016年末まで戸籍人口は662.97万、居住人口は827万人に至った。南京市統計局が2017年に公表した「2016年度南京人口状況総述報告」により以下の人口構成の特徴をまとめた。

- 1) 都市の居住人口が総人口に占める割合は82%となり、全省の最高位となる。また中心市街地は市域面積の12%を占めるわりに、54.1%の人口が集中している。
- 2) 全居住人口のなか、15歳未満の年少人口と65歳以上の老年人口を合わせた被扶養人口の割合は27.45%となり、増加傾向が見られる。一方で生産年齢人口が減少している。
- 3) 65歳以上人口の割合は10.98%であり、高齢化社会になっている。

中心市街地の面積は65.87k m²であり、2千年余りの建城の歴史を持っているため、歴史的市街地に対する保護条例が定められた。全国運動会とユースオリンピックなどのイベント開催をきっかけに、市街地の再開発が加速し、都心部の再開発と外縁部の住宅整備が同時に進んできた。

表 4-1 南京市都市居住地形成の経緯

年	事項内容
1983	初の都市計画マスタープランが策定された。
1992	土地制度の改革が開始された。市が「国有土地有償使用に関する告知」を公表した
2001	南京市は第十回全国運動会の開催地になり、それを契機に市街地の再開発が加速し、地下鉄の建設が始まった。 旧市街地の再開発と郊外の住宅開発が同時に進んだ。
2004	歴史的景観を守るため「旧市街地保護条例」が策定された。 比較的安い土地を持つ郊外地域は住宅開発の主要な用地となった。
2007	主に市の北側と南側の郊外に位置する656万平方メートルの経済適用住宅が竣工した。
2014	ユースオリンピックが開催された。 「全国和諧社区建設模範」の告知のなか、江蘇省の南京市を含める14の都市は全国和諧社区建設模範都市として、本研究の対象地域となる雨花台区を含める140の全国和諧社区建設模範区として選定・表彰された。

4-1-2 雨花台区の概要

雨花台区の行政区画面積は134.6平方キロメートルであり、2012年時点での戸籍人口は23.8万人、定住人口は41.3万人である。中心市街地の南側に位置し、一部の中心市街地と広い郊外地域から構成されている。土地が比較的安いとため、都心部の再開発地域の住民の受け皿となる経済適用住宅の主要な建設用地となった。90年代後半から2000年代前半にかけて、二つの大規模な経済適用住宅の集合住宅地の開発で、地域人口が急増し、社区の画定が頻繁に行われた。また郊外ニュータウン開発が進んでいるため、これからも人口の増加と新たな社区の形成が予想される。

- ・1955年 雨花台区が設立された。
- ・1980年代後半 社区の画定が開始された。
- ・1995年 区の範囲の変更により、管轄する中心市街地の面積が減った。広い郊外地域と農村地域が区の管轄範囲に加えられたことに従って、社区の数が増えた。
- ・2012年 雨花台区の管轄範囲(図4-2)は6つの「街道」と、1つの新城（ニュータウンエリア）、1つの経済開発区と1つのソフトウェア産業区に収めた。それぞれに街道弁事所または管理委員会が設置された(図4-2)。

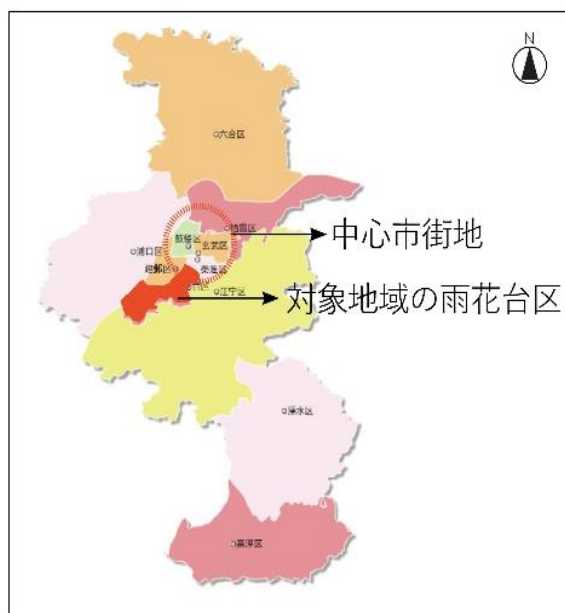


図 4-1 雨花台区の位置



図 4-2 雨花台区の行政区画

4-1-3 南京市の社区建設事業の特徴

1) 「社区建設」の流れ

南京市は先頭を走る「社区建設」の実践地域として、80年代後半から社区服務の事業を始めた。高齢者、失業者などの社会的弱者への社会福祉サービスの提供を中心に、事業内容を充実させながらその拠点となる社区服務中心の整備を行った。2001年に「社区建設」の総合計画を立て、事業の展開とともに社区服務施設の整備をさらに進めた。社会組織による社区服務事業を推奨し、多数の社会組織は社区服務中心に入居し活動している。社会組織の活動の多様化により施設の機能向上と再整備が検討されている。例えば、住民の文化活動が活発になってきたため、2015年に社区服務中心に文化機能を増やす計画がつけられた。

表4-2 南京市の社区建設に関する政策のながれ

年	国の動き	南京市の動き	詳細
80年代	土地・住宅制度の改革 一部の地域にて社区服務 の事業を展開する。	・社会福祉サービス施設の増設 ・国の指定により、全市域で社区服務事業の実 践を行う。	例えば、老人ホーム、障害児保育施設、 高齢者活動室。
			江蘇省では二つの市が指定された。
90年代	改革を一層進める 全国にて社区服務の推進	・社区服務事業内容の充実 ・全市域53箇所の社区服務中心が整備された。	様々な社区服務のモデル事業を模索し た。
2000 － 2010	全国的社区建設の推進	・「南京市社区建設2001－2005発展規劃」 ・「南京新建地区公共施設配置標準計画ガイド (NJGBC 04-2005)」	社会組織の社区服務事業への参入を促進 する。 社会工作者（ボランティアを含め、社区 事業に取り込むスタッフ）を育成する。
2010 －現在	社区服務の発展計画作成 社会組織の社会サービス 事業参与を支援する。	行政が社会組織からサービス事業を購入する。	特定予算を投入する。
		”三社聯動”方策を打ち出した。三社は社区、社 会組織、社会工作者（ボランティアを含め、社 区事業に取り込むスタッフ）である。	公益性のある社区建設事業を行うため、 社会組織やボランティアなどの担い手を 育成する。
		社区建設モデル市に選ばれた。	雨花台区を含め3つの区がモデル区にな った。
		2015年版「南京市公共施設配置計画基準」	社区服務中心のなかに総合性文化センタ ーを整備

2) 社区服務中心の開発

2005年に「南京新建地区公共施設配置標準計画ガイド（NJGBC 04-2005）」が公表された。このガイドにより、公共施設を配置するための建設用地を整え、民間の力を活かして各社区における中心的な服務施設を建設することが推奨された。このガイドでは公共施設を市、区、街道、（基層）社区の4つのレベルに分級した。

そのうち、社区に配置する公共施設を7つの種類（教育施設、医療衛生施設、公共文化施設、体育施設、社会福祉と保障施設、行政管理と社区服務施設、商業服務施設）に分類している。

2015年に「南京市公共施設配置計画基準」により、すべての社区の社区服務中心において、総合性文化センターの整備が推奨された。オンライン検索のできる図書室、多目的室、リハーサル室、研修トレーニング、書道・絵教室など8以上の機能をもつ、面積1000 m²以上（各機能別30 m²以上）の総合性文化センターを整備すべきと規定された。

4-2. 社区の実態調査

2012年に雨花台区の管轄区域が確定された以後、地方行政は各「街道」の行政区画範囲を調整し続けてきた。現時点では、約60以上の社区がある。アンケート調査の協力が得られた22の社区から、データを収集して分析を行った。雨花台区政府のホームページにて公表されている社区総数は最新データではないため、現時点の社区総数は不明である。

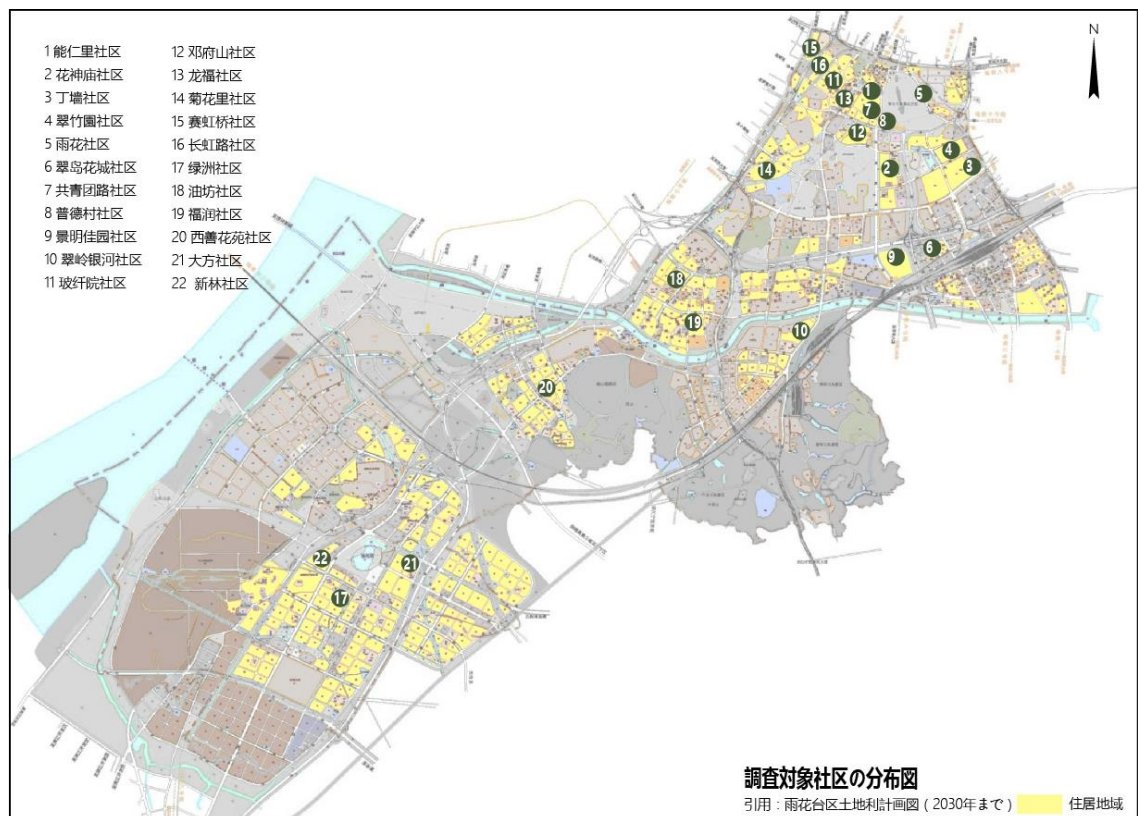


図 4-3 調査対象社区の分布図

表4-3 調査対象地区一覧表

番号	地区名	面積 (km^2)	総人口	世帯数	主な住宅類型と開発年代	主な住宅の開発時期			住民層の特徴	社区居委會 設立時間	委員會 人数	社会 組織
						1980 年	80 - 90 年代	2000 年後				
1	能仁里	0.22	9001	3046	商品、賃貸マンション、単位		✓	✓	流動人口600、地元住民（特に高齢者）が多い	2008	10	1
2	花神廟	2.5	8683	3509	商品			✓	家族世帯、定住者	2005	16	7
3	丁壩	2.17	10000	2834	商品、経済適用、自建房*		✓	✓	流動人口2000、近辺の再開発地域からの移住者	2000	18	7
4	翠竹園	0.404	8000	3000	商品、別荘			✓	家族世帯、定住者、高所得層	2005	9	80
5	雨花	1.97	10319	1651	商品、経済適用、別荘		✓	✓	流動人口1000、所得層混在、旧住宅地では高齢者多い	2002	15	8
6	翠島花城	3.29	8666	2506	商品			✓	家族世帯、定住者	2015	8	7
7	共青団路	0.022	9000	2955	経済適用		✓		流動人口1000、地元住民（特に高齢者）が多い	2002	無回答	2
8	普徳村	0.16	6200	2650	商品、経済適用		✓	✓	流動人口800、地元住民、60歳以上1100人	1985	10	1
9	景明佳園	0.47	20000	7000	経済適用（四期に分かれる）			✓	低所得者層、流動人口が多い	2002	26	6
10	翠岭銀河	0.163	8300	3335	経済適用			✓	流動人口4800、近辺の再開発地域からの移住者、若者層（IT仕事）	2011	25	4
11	玻城院	0.067	3596	1346	単位		✓		流動人口782、工場の従業員、高齢人口が多い	1994	7	1
12	鄧府山	0.081	5111	1824	経済適用、単位		✓		低所得者層、流動人口が多い	1996	11	1
13	龍橋	1.28	9872	3342	商品、経済適用、単位		✓	✓	流動人口567、所得層混在	2003	10	3
14	菊花里	0.3	4720	1702	商品(2017)、経済適用		✓	✓	流動人口1586、新規開発で高所得層が増加する傾向あり	2003	8	3
15	寶虹橋	1.1	16107	5798	商品、経済適用		✓	✓	流動人口2035、定住者が増えつつある	2003	17	8
16	長虹路	0.96	21000	8172	商品、経済適用		✓	✓	流動人口4100、家族世帯、定住者	2003	14	12
17	綠洲	0.059	1980	790	単位	✓	✓		昔は工場の従業員が多かった、移転と伴って流動人口が増えた	1958	4	1
18	油坊	1.5	3455	705	商品、経済適用		✓		農村住民、出稼ぎ者など低所得者	2008	23	2
19	福潤	1.3	16307	4800	商品(2017)、経済適用			✓	流動人口が多く、所得層混在。	2008	18	>20
20	西善花苑	0.37	20000	無回答	経済適用			✓	流動人口5000、市内各地域からの低所得者層	2009	13	無回答
21	大方	4.8	20000	8000	商品、自建房			✓	家族世帯、定住者、農村住民（少数）	2012	11	1
22	新林	無回答	8000	無回答	商品、経済適用			✓	主に農村住民	2012	15	7

* 自建房：個人または集団が土地の使用権をもって自ら建てた住宅である。農村地域によく存在している。また住宅政策改革の前、企業もこのような住宅を作っていた。

4-2-1 社区の人口規模

46%の社区は民政部が公表した1500~2500世帯に近づく人口規模をもつが、2000年以後、大規模な住宅地の開発に伴って、人口2万人以上の社区が増えてきた。特に、経済適用住宅の分譲団地は人口規模の大きい社区になる傾向がある。

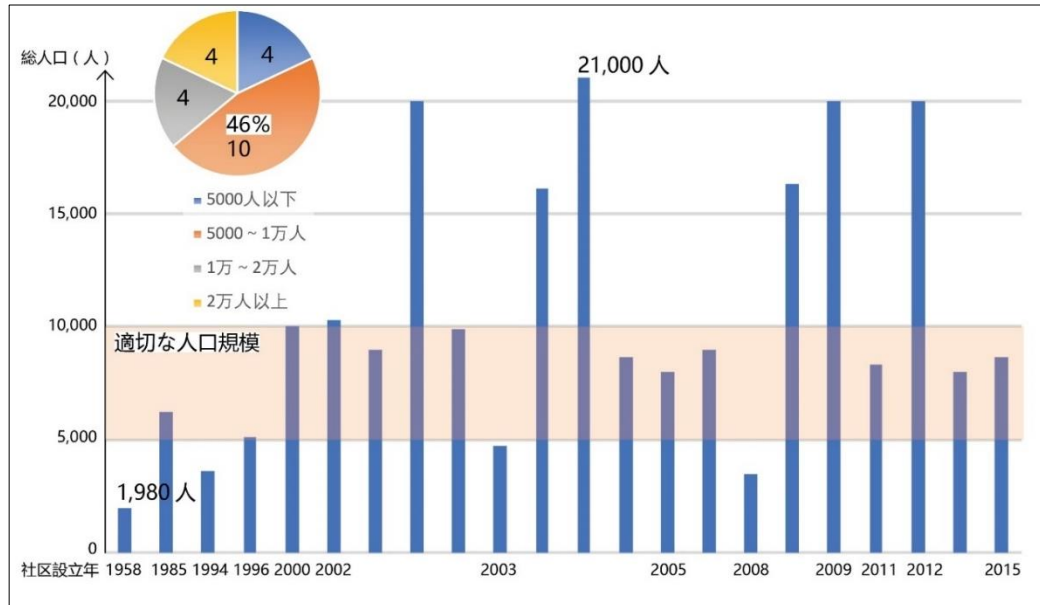


図 4-4 調査対象社区の人口規模（設立年の順）

一方、人口が5000人未満の社区の多くは、開発年代が古い単位住宅をもつ社区である。住宅の老朽化と住環境の悪化が発生し、地域およびその周辺の再開発が検討されている。定住者が減少しつつある一方で流動人口が増えている。

4-2-2 社区の類型

民政部が定めた画定手法により、3つのタイプの社区があり、本研究では、プレート型の10社区、小区型の10社区、単位型の2社区に対して分析を行った。主な住宅地の整備時期と合わせてみると、図4-5に示すように各類型の社区特徴がわかる。

1) プレート型（社区番号1,3,5,7,8,13,14,15,16,18）

本研究で取り上げた社区のなか、一番多いのは区の北部に集中するこのタイプである。新旧住宅地、住宅以外の用地が混在している。80年代と90年代に開発された旧住宅地では、高齢者層が大きな割合を占める。また、利便性が高く、土地の価値が高騰しつつあり、旧住宅地を取り壊して小規模の商品住宅が開発された。新規開発の不動産価格が高いため、高所得層しか購入できない。社区には新住民かつ富裕層が流入してきた。しかし18番の社区は郊外に立地するため、住宅や工業、農業などの用地が混在し、広域開発の推進に伴い、地域住民が減少し続けている。

2) 小区型（社区番号2,4,6,9,10,12,19,20,21,22）

2000年以後に開発され、人口規模は1万人前後の場合が多いが、郊外に立地する際に開発規模が大きくなるため、居住人口は2万人に達する場合もある。商品住宅である場合、不動産価格が高いため、中・高所得層が多い。国・地方政府の中低所得層に対する住宅保障の政策により、郊外に立地する経済適用住宅地の開発が加速した。このような住宅地では、元々都心部に住んでいた低所得者の割合が大きい。不動産転売に関する条件（一定の年数を経ってから転売できる）が付けられているため、所有者が賃貸物件として流動人口に貸出し、住環境・治安悪化などの問題が続出している。12番の社区は2000年以前の中心市街地の再開発によりつくられた。

3) 単位型（社区番号11,17）

80年代と90年代前半を中心に、国有企業・公的機関が従業員・職員向けに単位住宅を建設するという形で住宅地開発が行われ、現在では住宅が老朽化し、単位の従業員の転出に伴って、流動人口が主な人口構成となっている。

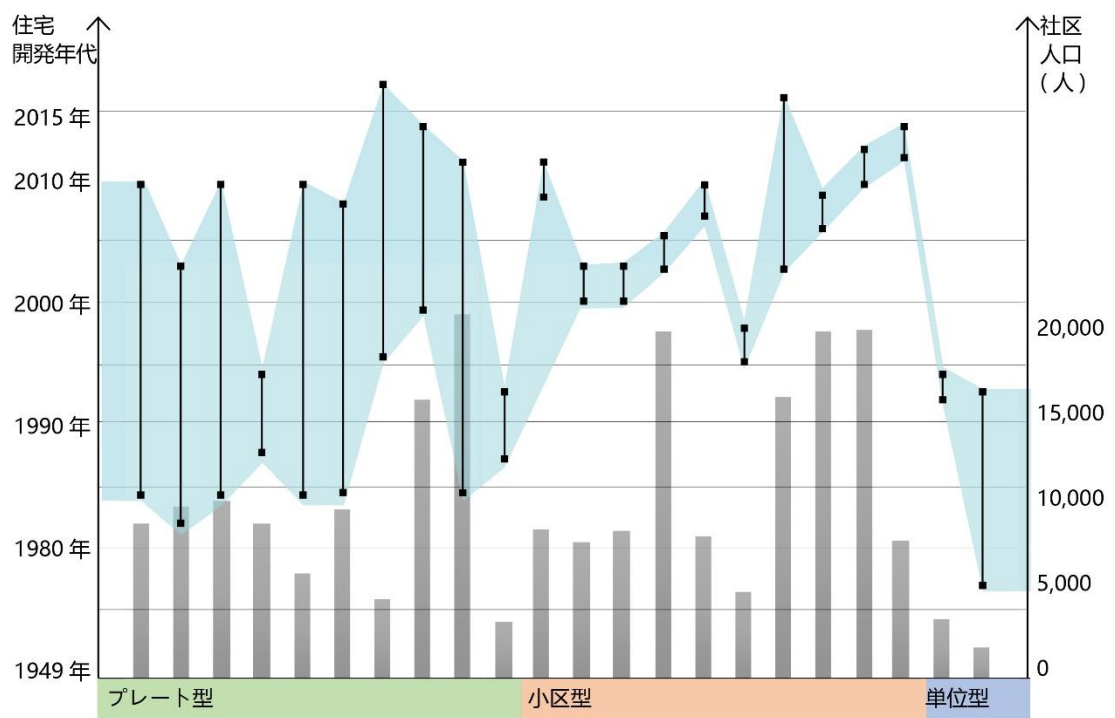


図4-5 住宅開発年代と人口規模から見る社区の類型（N=22）

4-3. アンケートによる「社区建設」の実態調査

4-3-1 居委會の活動の実態

本研究では、調査対象地域である南京市雨花台区の42の都市社区にて、居委會と社会組織の活動実態に関し、居委會スタッフに対するアンケート調査を実施した。そのうち22件を回収し、回答率は52%である。

(1) 事業内容について

- ・主な事業対象：社会的弱者（単位制度が崩壊してから現れた大量の失業者、農村地域からの出稼ぎ労働者（流動人口）、高齢者、子ども、青少年を主な対象として活動を展開している。
- ・分野ごとの活動実態

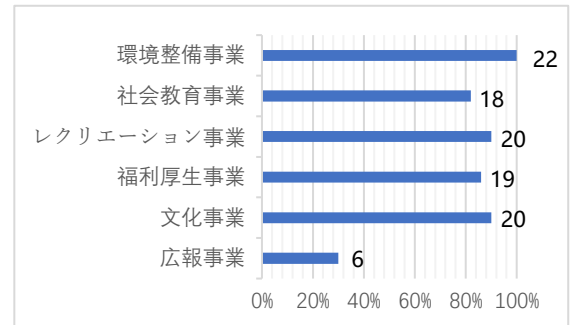


図4-6 調査対象居委會が昨年度実施した事業

環境整備事業：防災防犯の意識向上をテーマにするイベント年に数回行うほか、日常的に掲示板で情報発信をしている。近年では、エコ意識の向上に伴って、3つの社区では居委會と環境分野の社会組織との連携でリサイクル箱の設置と管理、公益リサイクルショップの運営を始めた。

社会教育事業：主に国の政策・法律について宣伝し、子ども・青少年の自主勉強のため、図書室とコンピュータ設備の整備を行っている。

レクリエーション事業：歴史や伝統的文化を活かした祝日のイベントがよくある。

福利厚生事業：特に単身高齢者、在宅介護を求める障害者のために、ボランティアと社会組織との連携でサービスを提供する。

文化事業：書道と絵画サークルに活動室を提供する。

広報事業：掲示板にて情報発信を行うものが一番多く、出版物がほとんど発行されていないが、1つの街道と2つの社区では、社会組織と連携して社区に関する情報誌を発行している。



図4-7 社区の出版物（左から右へ賽虹桥街道、翠竹園社区、雨花台社区）

(2)事業展開のプロセス

二つの居委スタッフ（委員一名、主任一名）へのインタビューによると、居委の事業展開には地域文化を育むことやコミュニティ形成の意図を込めて社区のテーマを設定することが多い。例えば、丁墙社区では「善を尊ぶ」という社会の価値観を広げるようなテーマが設定

された。流动人口が大きな割合に占める翠岭银河社区では「私は翠岭人」という地域コミュニティ、住民の連帯感を育成するようなテーマが設定された。

社区テーマに沿って地域性のあるイベント（講習会、演出など）の企画と実施を行っているが、主な事業内容は行政に規定され、また事業計画に沿って活動資金を居委に支出されるため、自らの資金調達は半数以下となり、企画会議よりも定期的にイベント実施について話し合うことが多い。イベント開催の宣伝活動と参加者・ボランティアの募集は基本である。ボランティアは社区居民、社区の企業の従業員、社会实践の大学生などさまざまである。どのようなイベントを開催するかを決めるため、事前に住民へのアンケート調査を行うことが多いが、毎回イベントの開催後に必ずアンケートを取るわけではない。

(3)活動の場

広場と公園緑地のようなオープンスペースがイベントのときによく利用される。住宅地内のスペースに限らず、活動スペース不足の解決策の一つとして住宅地付近のショッピングモール前の広場、公園、体育場など都市のなかの公共空間も積極的に利用している。共青团路社区の居委のスタッフから、天候がよければ、室内より室外スペースのほうが盛り上がるという住民の声から、活動スペースを決めているという話を伺った。図書室、生涯教育、スポーツ、文化活動を行うそれぞれの施設を社区服務中心に取り入れ、複合させることが多い。

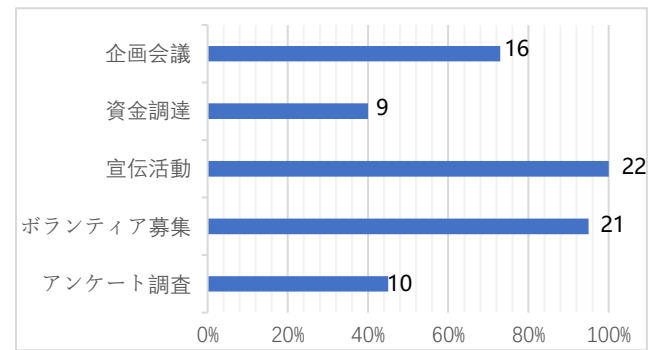


図4-8 調査対象居委によるイベントの企画実施方法 (N=22)

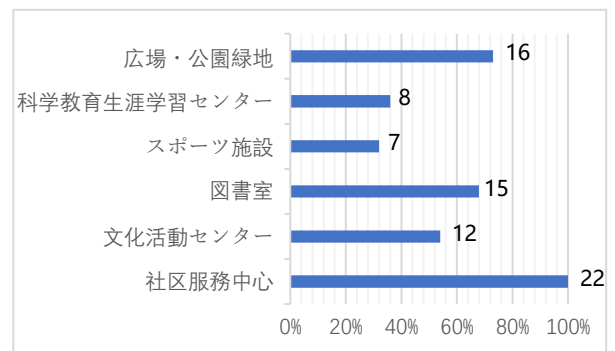


図4-10 社区の公共服務施設 (N=22)

4-3-2 社会組織の活動の実態

南京市雨花台区の22の社区（一つの社区は無回答である）の社会組織数は（図3-6）に示すように、各社区の社会組織の参入状況の差が広がっていることがわか

る。多くの社区では、地域と住民の特徴に合わせて外部から公益性のあるサービスを提供する社会組織を誘致している。居委会と社会組織の間に結んだ契約に基づき、一定のサービス対象数、一定の活動頻度でサービス提供の計画をつくり、居委会から各年度に評価を受ける必要がある。社会組織の活動拠点は社区服務中心におくことが多い。能仁里、共青团路、普徳村、玻織院、鄧府山などの複数の社区では、活動スペースの不足が社会組織の誘致の支障となっているという課題がある。

社区が誘致する社会組織のなかでは、高齢者支援、文化活動、こども教育分野に関わるものが一番多い。例えば、2012 年から社区において高齢者健康支援に取り込む「愛之光公益発展中心」、60 以上の高齢者向けに介護・生活支援を行う「南京市鼓楼区銀齡居家養老服務中心」、住民から文化芸術のサークルを立ち上げる「秋楓芸術団」、0~12 歳のこども向けに託児サービス、放課後教室などの活動に取り込む「南京市雨花台区壹家親社工服務中心」などの社会組織は複数の社区において活動している。

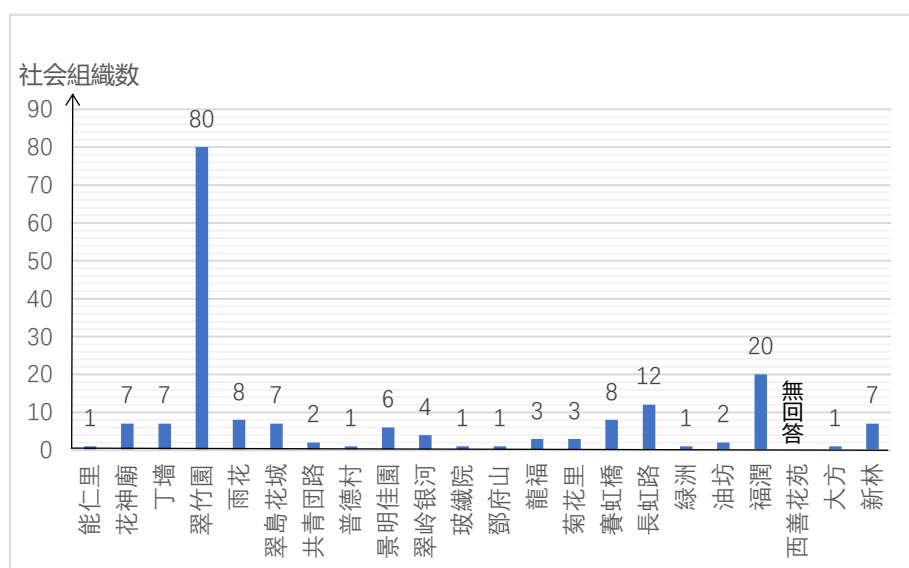


図 4-11 調査対象社区の社会組織数 (N=22)

また社会組織数が最も多い翠竹園社区では、80 の社会組織が居委会のもとに登録している。そのうちの多くは社区内部から生まれた任意団体であり、同じ趣味の住民たち自ら立ち上げたサークルが含まれる。持続的に活動し続ける団体の数は不明である。

一方、中間支援型社会組織が成長し、複数の社区において活動していることは大きな特徴である以下の二つの事例を通して、中間支援組織の活動特徴と拠点づくりを考察する。

事例 1—恩派 NPI（2006～）

（1）組織概要

2006年に上海市で民弁非企業単位組織として設立してから、全国の各地域において、非営利組織を支援する社会組織として、支部を設立し、積極的に社会組織育成活動を展開している。中国の地方政府では、地域の社会組織の育成に力を入れているところが増えていますが、NPI が設立されている地域の地方政府はNPIに委託し、社会組織の育成事業を実施している。現在、NPIの事業は地方政府からの委託事業がほとんどとなっている。

（2）活動経緯（社区に関する取り組み）

2006年 上海浦東非営利組織發展中心(NPI)を設立し、民間非企業単位として登録した。

公益性のある社会組織を育成することを目的とする。

2008年 社区建設に取り組む専門的社会組織—「上海屋里厢社区服務中心」を設立した

2013年 南京市雨花台区の社会組織孵化（育成）中心の運営管理を委任された。

2013年 金融業企業「HCBC汇丰銀行」と連携し、「中国社区建設計劃—汇丰社区仲間計画（汇丰社区伙伴计划）」というプロジェクトを起動し、これまでの社区建設事業のなかで最大規模のプロジェクトとなった。銀行から800万元、行政から350万元の資金を集め、北京、上海、南京、蘇州の20の社区において同時に事業を展開している。このプロジェクトの目標は

- ①社区建設に関する提案を支援する
- ②社区の担い手や社会組織を育成する
- ③住民の社区への参加意識を向上させる
- ④社区住民間の親睦のある姿を目指す。

2015年 社会イノベーション、社区服務に関わる社会組織の設立への資金・技術面の支援を行うためのNPI 基金会を設立した。

（3）活動の特徴

NPIは全社会向けの社会組織育成活動の経験を活かして、社区の社会組織育成を行うため、社区建設の事業に特化した「上海屋里厢社区服務中心」を立ち上げた。社区において、NPIは行政、居委会、民間企業、ほかの社会組織および住民の間のコーディネーター役として、自ら住民サービスを提供せず、社区でサービス事業を実施しようとする団体を支援し、多様な主体間のネットワークをつくっている。活動の内容は住民ニーズについての事前調査、ほかの社会組織の運営やプロジェクトに対するノウハウ・資金支援などを行う。また、NPIは外部からの中間支援型組織であるため、組織運営、プロジェクト

計画および実施に関わる技術を住民また住民から立ち上がった組織に教え、各主体の間の協働関係を形成することが一番大きな役目である。

事例2—南京互助社区発展中心（2009～）

(1)組織概要

創立者は建築の仕事に携わっていた社区住民である。住宅地のテニスクラブに参加している彼は、2010年に業主委員会の候補となったが、選挙のプロセスに疑問を抱えたため候補を諦めて、自ら社区のために組織を立ち上げることを考え始めた。その後、60以上のサークル団体をつくったが、それらをまとめるために翠竹園社区互助会（任意団体）を創設した。2013年に社会組織登録を完了し、翠竹園住宅地にある社区服務中心施設のなかに拠点空間を設けた。住民のニーズに積極的に応え、様々な分野で活動している。また同市のほかの社区やほかの都市で支援活動も行い始めている。組織の使命は、住民の生活を豊かにすることと、社区の担い手を発掘し、社区の組織化を促進し、ボランティア意識を高めていくことである。住民の幸福な生活を組織の基本ビジョンとする。住民が社区参加意欲とボランティア精神を持つように、家族型社会から社团型社会への転換を使命とし、社区の互助型と参与型营造を進める専門的社会服務組織として成長していく。

(2)活動経緯

2010年 翠竹園社区互助会 翠竹園社区居委会に任意団体として登録した。

2011年 近隣住民のグループでアメリカの住宅地での視察を行った。

2012年 中間支援組織である恩派（NPI）が立ち上げた「社会組織孵化器」というプロジェクトに参加することで、台湾の社区营造理念を知り、他の地域の様々な先進事例をスタディした。その後、NPIの支援をうけ、組織の主な活動内容と運営方法を確定した。

2013年 南京雨花翠竹社区互助中心に改称。民政部に登録し、法人格を持つ社会組織になった。

2014年 同区の大方社区への支援活動が開始され、中間支援型社会組織へ転換する。

2015年 南京互助社区発展中心に改称した。同区の板橋、雨花社区への支援活動を行う。

2016年 他の都市(成都市、武漢市)の民政部から依頼をうけ、社区建設の担い手を対象に研修プロジェクトを展開している。

(3) 活動の特徴

中間支援型組織へ転換するきっかけとなったのは、NPIが実行した社会組織育成プロジェクトであったが、その後も独自の事業モデルを模索し続けている。その一つは“四方平台”と呼ぶ仕組みづくりである。この仕組みは、居委会、業主委員会、住宅管理企業そして社会組織である南京互助社区发展中心を指す四主体の間に、情報共有、合意形成ができるようなネットワークをつくることである。もう一つは、社区服务中心に活動拠点を自ら整備することである。社区服务中心の遊休スペース(約150㎡)を借り上げて、キーパーソンの建築士経験を活かした特徴的かつ魅力的な空間が出来上がった。社区の任意団体の活動の場としながら、自分たちの拠点として維持管理を行う。

4-4. 社区服务中心づくりの実態

2015年の全国の社区服务中心のデータを見ると(図4-7)、全国の住宅竣工数と都市人口の増加とともに、社区服务中心の数が増えつつあった。近年では、住宅整備が減速してきたにも関わらず、社区服务中心の増加率が上がり、施設の新規開発と再整備が続いていく傾向が見られる。施設整備の到達点とこれからの傾向を把握するため、本研究では、調査対象となった22社区にある既存社区服务中心について、ヒアリング調査と施設考察を行った。

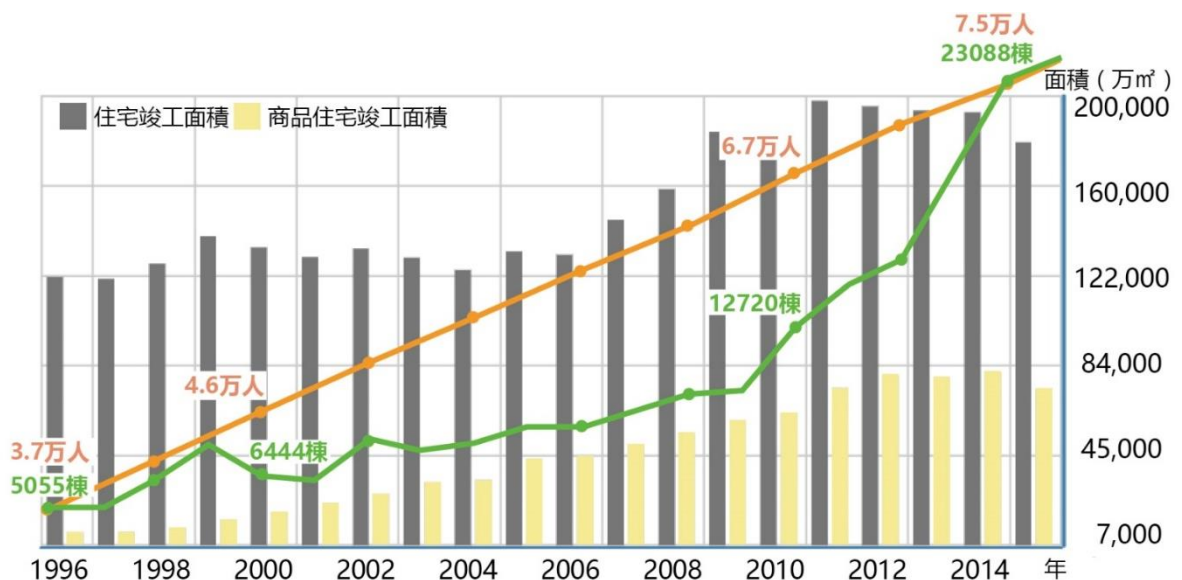


図4-12 社区服务中心数と住宅開発と都市人口の対照

4-4-1 調査対象施設一覧

表4-4 社区服務中心一覽表 (page1)

番号	社区類型	社区名	社区居委会設立年	開設時期	整備手法	運営管理	階層	立地	改修・移転	整備について	
										主体	詳細
1	中心市街地 混在型	能仁里	2008	2015	借上げ	街道	2F のみ	商業施設	2018移転	街道	・ 区内の違法建築を取り壊して用地と新築施設の整備を行っている。 ・ いままで何度も移転した。
2	商品小区型	花神廟	2005	2012	新築	街道	4	小区内	2016 (全館)	開発者	2016年行政の資金投入で全館リフォームを行った。1階は高齢者施設と併設し、3Fは社会組織育成支援のフロアになる。
3	中心市街地 混在型	丁壩	2000	2000	買収	街道	4	道沿い	計画未定	街道	・ イベント時の利用が中心に、利用率低い部屋あります (図書室、サークル活動室) ・ 社会組織服務中心は別のところにある、住宅地内活動室ある (住宅を借り上げる)
4	商品小区型	翠竹園	2005	2005	新築	共同	3	小区内	2014 (3階のみ)	開発者	・ モデルルーム展示と不動産販売のためつくられ、不動産販売終了後、社區服務中心に転用した。 ・ 2014年に3階のスペースを社会組織に貸出共同運営をしている。
5	中心市街地 混在型	雨花	2002	2002	買収	街道	1~2	道沿い	2016 (1棟)	街道	・ 住宅地外の用地を買収し、その敷地内三棟の建物が建てた。 ・ 2016年に社会組織「翠竹園互助会」との連携で、1棟の建物を改修し、住民活動と社会組織育成活動の専用施設に変えた。
6	商品小区型	翠島花城	2015	2015	借上げ	社区	1	住棟内	住宅開発完成まで	街道	開発者による段階的に住宅開発が進み、すべし完成するまでは暫定利用となる。住棟一階の住宅を借り上げて整備したが、スペース不足と機能不全に陥っている。住宅開発の進展は不明瞭である。
7	中心市街地 混在型	共青団路	2002	2012	借上げ	街道	2F のみ	小区内	2018移転	街道	住環境整備事業に伴い、社區服務中心を新築する。住棟内に整備された余暇活動スペースを利用して事業を展開している。
8	中心市街地 混在型	普徳村	1985	2014	買収	街道	2	道沿い		街道	住宅地内にも活動スペース不足で、社區建設事業に支障が生じる。機能向上のため、移転を検討している。
9	經濟適用小区型	景明佳園	2002	2002	新築	共同	3	小区内	2014 (全館) 2016 (内装工事)	開発者	・ 開発者が住宅整備の時に公共服務施設を建設した。入居開始後社區服務中心として開設 ・ 2014年に社会組織NPIは企業と連携する社區建設のプロジェクトを導入し活動を展開し始めた。それを契機に全館改修が行われた。2016年に新たな事業内容に合わせて内装工事を行った。
10	經濟適用小区型	翠嶺銀河	2011	2011	借上げ	街道	2F のみ	商業施設	2015 (内装工事)	開発者	・ 住宅地内の商業施設と住宅を借り上げて整備した。 ・ スペース不足のため、行政サービス窓口を移転させ、社區服務と住民活動のスペースを増やした。さらに居委會の事務スペースを減らし、ほとんどのスペースは社会組織に提供している。
11	單位型	玻璃院	1994	設立後	買収	街道	2	小区内	2014 (建物修繕)	街道	・ 單位住宅にある廃棄施設の跡地に建てた。2014年に老朽化のために修繕を行ったが、スペース不足の問題が改善されなかった。施設不足は社區建設事業に支障が生じる。 ・ 新たな用地整備が困難である。

表4-4 社区服務中心一覽表 (page2)

番号	社区類型	社区名	社区居委会 設立年	開設時期	整備手 法	運営管理	階層	立地	改修・移転	整備について	
										主体	詳細
12	経済適用小 区型	鄧衙山	1996	1998	買収	社区	2	小区内	2014 (建物修繕)	街道	住宅地内の公共服務施設から転用。老朽化した建物を改修したが、スペース不足のため、社会組織の誘致に支障が生じる。
13	中心市街地 混在型	龍福	2003	2015	借上げ	街道	3	商業施設		街道	住宅地内に用地が整えていないため、幹線道路沿いの雑居ビルを借り上げて整備した。
14	中心市街地 混在型	菊花里	2003	2003	買収	街道	2	小区内	計画検討中	街道	住宅地内の公共服務施設から転用。社区内新規開発住宅地の立地を契機に、スペース不足の解消のため、移転計画を検討している。
15	中心市街地 混在型	寶虹橋	2003	2012	新築	街道	2	小区内		開発者	住宅地の入り口に位置する公共服務施設のなか、社区服務中心のほか、街道の行政サービス窓口、社会組織が運営する高齢者施設が併設している。
16	中心市街地 混在型	長虹路	2003	2004	買収	街道	1	住棟内	2017移転	街道	住棟一階の2戸を買収して社区服務中心を整備したが、スペース不足のため、居委會の事務スペースを移転させ「社区社会組織服務中心」という名称に変えて社会組織の活動を支援している。
17	単位型	緑洲	1958	2000	買収	街道	2	団地内		街道	単位住宅地内の廃業施設 (市場の入り口の商業施設だった) を活かし、隣にある退職者活動室とともに社区服務中心に転用した。
18	郊外混在型	油坊	2008	2008	借上げ	街道	2~3	道沿い	計画未定	街道	07年に竣工した建物の一部を借り上げた。住宅地から離れている。
19	経済適用小 区型	福潤	2008	2008	新築	社区	4	小区内		開発者	06年に竣工した住宅地内の公共服務施設から転用した。
20	経済適用小 区型	西善花苑	2009	2009	新築	街道	3	小区内	2017 (一階の改修 工事)	開発者	・住宅地の入り口にある施設の一部を社区服務中心に転用する。 ・2階は主に文化事業を展開する社会組織が利用し、様々な活動室が設置された。現在一階にある行政サービス窓口と社区中心ロビーそれぞれ入り口を設けるため、改修工事を行っている。
21	商品小区型	大方	2012	2014	新築	共同	3	小区内		開発者	・住宅地の中心にある公共服務施設から転用した。 ・2階と3階は「大方互助会」という社会組織との共同運営を行っている。社区服務に関する全般的な事業はこの社会組織に委任している。
22	経済適用小 区型	新林	2012	2012	新築	街道	3	小区内		開発者	・住宅開発の際に建てられた三棟の建物に、それぞれの機能をいれて社区服務中心に転用した。 ・事業の展開に伴って、図書室を新たに整備した。

4-4-2 施設整備の現状

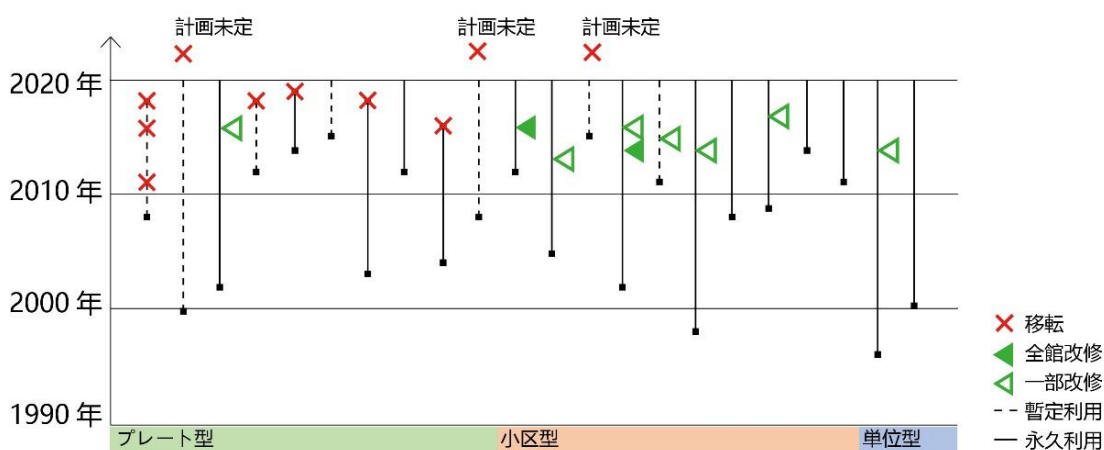


図4-13 社区服務中心整備の現状

1) プレート型社区では、街道が整備主体となり、社区内にある相応しい用地を買収して施設整備を行う、または車道沿いの民間所有の建物を借り上げて社区服務中心に転用する。そのため、暫定利用のケースが多く、移転を行ったまたは将来に移転する予定があるのは8社区である。移転先として、旧市街地の整備事業により捻出された用地で新規開発を行ったり、新規開発の住宅地の立地で新たな公共服務施設へ移転したりしている。

2) 小区型社区では、開発者による住宅開発と同時に行った公共服務施設から転用することが多かった。社区建設事業と住民ニーズの変化に応じて、6件の施設では、機能向上のために全館や一部スペースの改修、内装工事などを行った。

公共服務施設が整っていない社区では、街道が数戸の一階部分の住宅を買収し、社区服務中心または住民の余暇活動室に転用する。そのとき、施設面積と十分な機能を持たず、暫定利用をしながら移転計画を検討している。10番の社区では、計画用地はほかの施設整備に使われ、暫定利用が続くことになった。

3) 単位型では、企業が住宅開発を行った際に建てた施設から転用する。開発年代が古いため、建物が老朽化し改修が行われた。

4-4-3 施設構成（表 4-5）








表4-5 調査対象施設構成一覧（page1）

地区	各フロアの機能構成	周りの環境/施設の利用実態	地区	各フロアの機能構成	周りの環境/施設の利用実態
1 能仁里		2F 狭い社区道路に面し、周りは商店施設が並んでいる。 居委會オフィスでの相談ができる、イベント開催のときに会議室に集まる。	6 翠島花城		1F 住棟一階にある、住棟の住民と入り口を共用する。 行政サービス窓口は狭いため、二人のスタッフしか収容できない。窓口と活動室のあるエリアの間のドアは閉まっていた。
2 花神廟		1F 住宅地の真ん中に立地し、周りの広場と緑地が充実している。3Fに屋上ガーデンがあるが、イベントのときのみ開放される。 2F 一階の広い活動室では、大勢の中高年齢が麻雀、トランプゲームをやっている。 二階は社会組織が運営することも向けの音楽芸術の教室があるため、親子がよく利用する。 三階は社会組織のワークスペースが多く設けられ、普段の利用者が少ない。	7 共青団路		2F 住宅地の中心に位置する。周りは商店が集まり、隣に広場がある。 住民は行政サービス窓口を利用する、居委會は日常的に事務を行う。住宅地のほかの活動スペースを利用している。
3 丁端		1F 住宅地外の道路沿いに立地し、隣に医療施設がある。建物前に駐車場と広場が整った。 2F 一階の窓口の利用者がいる。 図書室と活動室があるが、住宅地から離れているため、普段の利用者が少ない。 社会組織に貸出用の部屋も日常的に開放する部屋は少ない。	8 普徳村		1F 共青団路社区服務中心との距離は僅か200mぐらいである。広い車道沿いに位置する。 2F 住民は行政サービス窓口を利用する、居委會は日常的に事務を行う。活動室が設置されているが、イベント時の利用を中心に。
4 翠竹園		住宅地の中心に位置し、ガーデン、プール、屋上テラスなどの室外スペースが充実し、不動産価格の高い住宅地であるため、テニスコートと幼稚園が整って、社区服務中心の近くにある。 一階と二階のスペースはそれぞれの企業や社会組織によりサービスが充実し、パドミントン室、子ども遊具も整っている。スポーツ施設と図書室の利用率が高い。 三階は「夜中心」という社会組織の拠点となり、イベント企画、集会（週一回）、サークル活動などでよく利用される。	9 景明佳園		1F 住宅地の中心に位置する。建物前に広場がある。社会組織が運営する高齢者施設と併設している。 2F 一階に卓球室、子ども活動室、ダンス室などの日常的に開放する施設があるため、利用者が多く。 二階は社会組織が運営する個室と社会組織育成活動のオフィスがある。ボランティアたち見かけた。 事務室はすべて三階に集中している。まだ空いている部屋がある。
5 雨花		道路沿いに位置するが、住宅地に近接している。広場、駐車場、駐輪場がある。一つの敷地内に機能別で3棟の建物がつくられた。そのうちの1棟は事務専用のため考察を行っていない。 行政サービス窓口、警備室、オフィスが設置する一階建ての建物は居委會により運営管理を行う。 二階建ての建物には、各種の活動室と、社会組織育成活動のためのリーススペース、貸切ワークスペースがある。イベントや住民親睦活動のため、キッチンも整っている。	10 翠嶺銀河		2F 住宅と同時に開発した商業施設にある。入り口は道路に面する商店の間にある、少しわかりにくい。商店前の細長い広場と駐車場がある。イベント開催のときよく使う。 利用者に高齢者と子どもが多いが、階段のみのアクセスが不便である。 社会組織のオフィスの隣に居委會の事務スペースある。両方とも大変狭い。 将棋とスポーツ（卓球など）のためのスペースを広く取った。 真ん中に展示ホールと椅子がある
		注：一階にある売店とクリーニング（番号のない貸出）は一般商業である。基本的に社区服務中心のなかに商業の入居が認められないが、この社区服務中心の建物の所有権の一部は開発者と住宅管理企業も持っているため、開設可能となる。	11 破織院		1F 古い住宅団地内の主要道路に隣接し、その周辺は道端で集まる住民がいる 住民は行政サービス窓口を利用する、居委會は日常的に事務を行う。
			12 鄧府山		住宅地の中心に位置する。近くにある広場に住民がよく集まる。 一階にはカウンターが設置され、街道の出版物、サービスに関する情報が載せたパンフレット派山置いてある。二階はイベント時の利用がメイン。

表4-5 調査対象施設構成一覧 (page2)

地区	各フロアの機能構成	周りの環境/施設の利用実態
13 龍福		1F ・住宅の管理範囲が広く、住宅地から離れている。建物の外は商店が集まり、やや混雑している。 ・一階はすべて事務スペースになっている。ロビーが、椅子などを置いている。 ・二階のことも活動室は日常的にオープンする。
14 菊花里		1F ・住宅地内に位置し、建物前はちょっとした広場がある。広場に階段があるがバリアフリー対策がされていない。 ・住民は行政サービス窓口を利用する、居委會と社会組織はそれぞれのオフィスで事務を行う。住宅地のほかの活動スペースを利用している。 ・警察署と併設し、二階に行くには警察署前から通らないといけない。
15 齊虹橋		1F ・新規開発の住宅地の入り口にある。近くの建築材料卸売市場は現在取り壊し工事を行っている。周辺の環境まだ整っていない。 ・一階には地区の施設より、街道の行政サービス窓口と高齢者施設、スポーツ施設がメイン。 ・二階は地区の社会組織やサークル活動に場所を提供している。図書室とダンス室に住民が集まっている。居委會のオフィスも設置され、ドアが常に開いている。
16 長虹路		1F ・住棟一階にある、入り口の前に広場がある。居委會の移転で看板は社会組織サービスセンターに変更された。 ・社会組織がサービスを提供する部屋と図書室、多用途の活動室が設置され、主に活動やイベントを行うときだけ住民が集まる。 ・ソファのあるフリースペースが一つある。
17 緑洲		1F ・住宅地の主要道路に面して、隣にスーパーがある。 ・住民は行政サービス窓口を利用する、居委會はオフィスで事務を行う。住宅活動のスペースは別の入り口から。
18 油坊		2F ・周辺には開発待ちの広い敷地がある、住宅地から離れている。 ・地区の管理範囲内の住宅地、工場は大量に取り壊されている。現在、居委會の事務所は主に住民からの相談と立ち退きに関する手続きである。
19 福潤		1F ・住宅地の中心に位置する運動公園と隣接し、住宅地の主要な道路に面する。屋上テラスがある。植物の置き場になっている。 ・一階の活動室が広く、卓球台をいくつか設置されて様々な年齢層の利用者が集まる。 ・二階には社会組織が運営する高齢者向けの食堂、活動室がある。 ・三階はすべて居委會の事務所になっている。 ・四階は一つの会議室と高齢者活動（週三回開放）がある
20 西書花苑		1F ・住宅と同時に開発した商業施設にある。入り口は道路に面し、近くの道路交差点にある広場は住民がよく利用するオープンスペースである。入り口前の歩道が広く整備された。 ・一階に行政サービスの窓口と広いロビーがある。展示用の看板に様々な住民活動の情報が載せられ、その前にベンチが設置されたため、そこに滞在する利用者をよく見かける。 ・二階多くの部屋を社会組織に貸し出している。様々な子ども・青少年の活動室、教室が設置され、子ども連れの家族層が多い。また社会組織とボランティアのオフィスがある。 ・三階はすべて居委會の事務室になり、フロア平面図は書けなかった。
21 大方		1F ・住宅地の中心部に位置する商業施設と同時に開発され、建物前に広い広場が整っている。住民は日常的に集まるオープンスペースである。 ・一階に行政サービスの窓口と居委會の事務室がある。入り口のロビーに、椅子や丸い机、ハンフレッツラックが設置され、滞在できるフリースペースになっている。 ・二階と三階に、主に「大方互助会」という社会組織が運営する各種の活動室と図書室がある。また三階の広い多用途室にキッチンと喫茶スペースが設けられ、食文化をテーマにしたイベントをよく開催する。
22 新林		住宅地の入り口に位置し、建物の前に広い歩道がある。隣に幼稚園がある (上) 住民活動室には、1F高齢者活動室と社会組織育成オフィス (NPIが入居している)、2F社会組織が運営することも活動室と管理室、3F社会組織が運営する青少年活動室と大会議室がある。日常的に開放されるのは高齢者活動室のみ (下) 居委會事務所と図書室が設置されたもう1棟には、近年に整備された図書室がある、利用者登録が必要である。

表4-6機能別の整備状況

色	分類	内容	整備率（総数22件）	
	事務	警備室、オフィス、事務用小会議室	<div>特定の時間に一部の利用者にオープン</div> <div>159%</div>	<div>特定の時間にすべての利用者にオープン</div> <div>86%</div>
	イベント	大会議室、ホール		
	スポーツ・娯楽	トレーニング室、卓球室、麻雀・将棋室、ダンス室、リハーサル室など		
	学習	図書室、自習室		
	貸出1	社会組織によるサービスを提供する （公益スーパー・食堂、介護室、こども教室など）	<div>100%</div> <div>スタッフ専用</div>	<div>232%</div> <div>77%</div> <div>55%</div> <div>32%</div> <div>日常的にすべての利用者にオープン</div>
	貸出2	社会組織育成活動の拠点		
	フリースペース	滞在できる廊下、ロビー、喫茶スペースなど		
	その他	トイレ、設備室、階段など		

1) 事務

居委會の業務を遂行するには総合オフィス、主任オフィス、会議室などが設置されている。業主委員会、住宅管理企業のスタッフの事務室を置く場合もある。行政の指導のもとに居委會が主導するそれぞれ事業のため、防災事業オフィス、トラブル調停室などの個室を設ける。また入り口ではロビーと一体になる行政サービスの窓口を設置することが一般的である。

2) イベント

大人数を収容できる大会議室、ホールを設ける。居委會は定期的に法律政策・生活健康などのテーマを決めて講演会、パフォーマンスを行う。そのほか、社会組織や任意団体が利用する場合、居委會に申込みをすることが必要である。

3) スポーツ・娯楽

施設の広さによって異なる機能を取り入れている。バドミントンのできる広いスポーツ室があれば、卓球台2つほど置ける部屋もある。高齢者がよく利用するため、麻雀・将棋室はほとんどの社区服務中心の一階に設置されている。

4) 貸出1

社会組織を誘致する社区では、高齢者と障害者への在宅支援以外の活動は社区服務中心の中に行うことが多い。各事業内容に合わせて場所を提供している。公益性のある活動であれば、基本的に無料に貸出している。

5) 貸出2

新たに現れた機能として少数の社区服務中心のなかに取り入れられた。主に中間支援型組織の運営により、住民が自発的に任意団体や社会組織を立ち上げようとした時に、情報や技術を提供する場所となる。空間配置はそれぞれであるが、日常的

に住民にオープンし、休憩、コミュニケーション、自習にも使いやすい空間となっている。

6) 学習

ほとんどの社区服務中心には蔵書の少ない図書室がある。もともと利用率低下の問題を抱えているが、サークル活動、社会組織によるプロジェクトの持ち込みなど多用途の部屋になっている。

7) フリースペース

社区服務中心には様々な用途が複合され、用途ごとに部屋の使い方を決めることが多い。フリースペースと言える空間は入り口のロビー程度である。また公共服務施設ではない物件からの転用が多く、教室のように個室が横に並んでいる空間になっているため、立ち寄りやすいフリースペースはほとんど設けていない。

4-4-4 施設運営の現状

大多数の社区では、街道の指導のもとに居委会が施設の運営管理を行っている。施設機能や間取りの変更などを行う際に、必ず街道から許可と整備の資金をもらう。22 件の調査対象施設のうち、施設開館以来の事業内容が大きく変化していないという回答が多かったが、3 件は居委会と社会組織の共同運営により、事業が多様化してきたという話を伺った。

1) 景明佳園社区服務中心

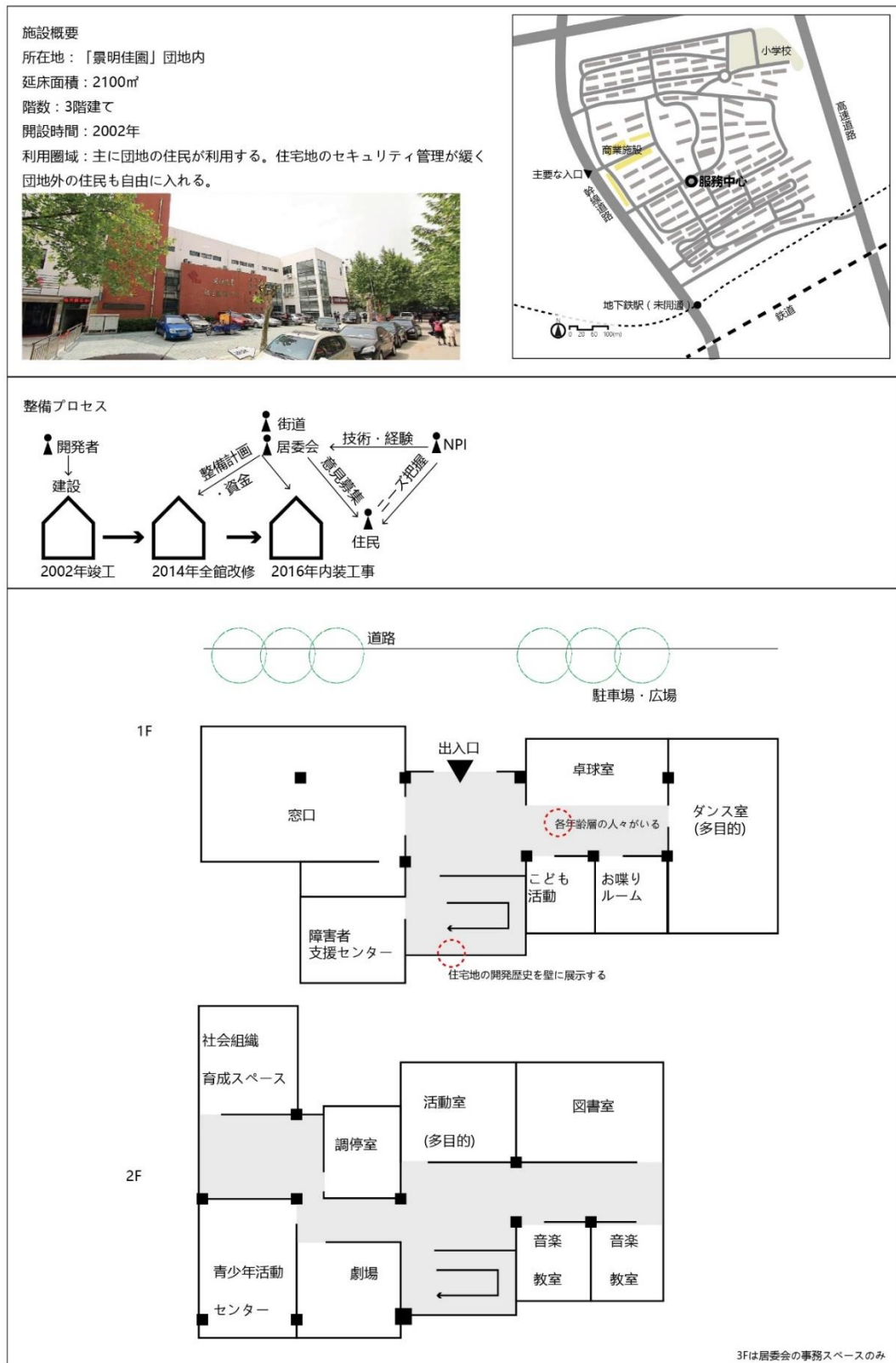
・社区概要：敷地面積 47 万平方メートルである。2002 年に「景明佳園」と呼ばれる分譲団地が着工し、四期に分けて開発し 2006 年 12 月に 138 棟の集合住宅が竣工した。総人口は 2 万人以上 7000 世帯である。入居は四段階で行われたため、4 つの居委会を設立し、最初に設立されたのは 2002 年の入居者による第一社区居民委員会である。住民構成は都心部の再開発で移住してきた低所得者、農地や自宅が政府に買収された地元住民、出稼ぎ労働者などさまざまである。

・共同運営の経緯

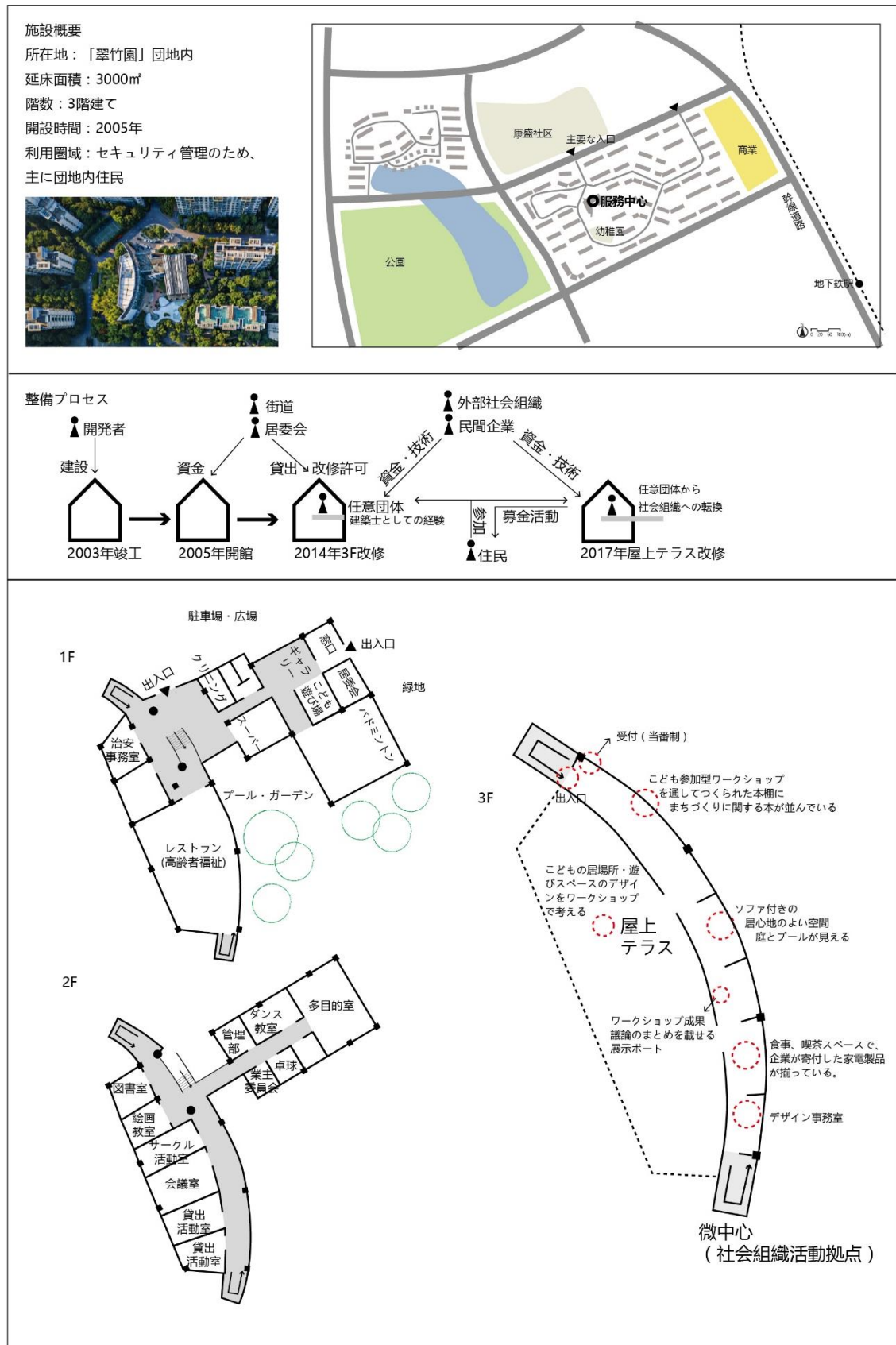
2013 年に NPI が景明佳園社区を含め、全国の 20 の社区において「中国社区建設計画—汇丰社区仲間計画（汇丰社区伙伴计划）」というプロジェクトを展開してきた。

2014 年に NPI の社会組織育成活動により、文化、高齢者支援、こども教育などの分野からの 4 つの社会組織が選出され、居委会と契約を結び、事業を開始された。このきっかけにサービス内容に合わせて、住民の意見を踏まえて、全館改修が行われた。それ以来居委会と NPI が協働で施設の運営管理を行っている。

景明佳園社區服務中心では、社会組織の事務室が設けられて、そこで NPI の数人のメンバーが滞在し、ほかの社会組織やボランティアと場所を共有している。また、社会組織に無料に貸し出した部屋の運営管理に関して、NPI と居委会が全般的な調整をした上で、各部屋の運営管理の仕組みを社会組織に教える。



2) 翠竹園社區服務中心



・ 社区概要：敷地面積 41.3 万平方メートルである。2000 年に民間開発者が西側の別荘と東側集合住宅地を同時に建設し、2003 年に入居が完了した。総人口は 8000 人 3036 世帯、60 人ほどの外国籍住民が定住している。2005 年に社区居委会が設立された。最大の特徴として住民活動が活発であり、80 の社会組織を有する。

・ 共同運営の経緯

2011年 南京互助社区発展中心の前身である翠竹園社区互助会は社区服務中心施設を活動の場として利用する。

2013年 南京互助社区発展中心は正式な社会組織に登録し、居委会から活動資金と場の提供を得て活動し続ける。

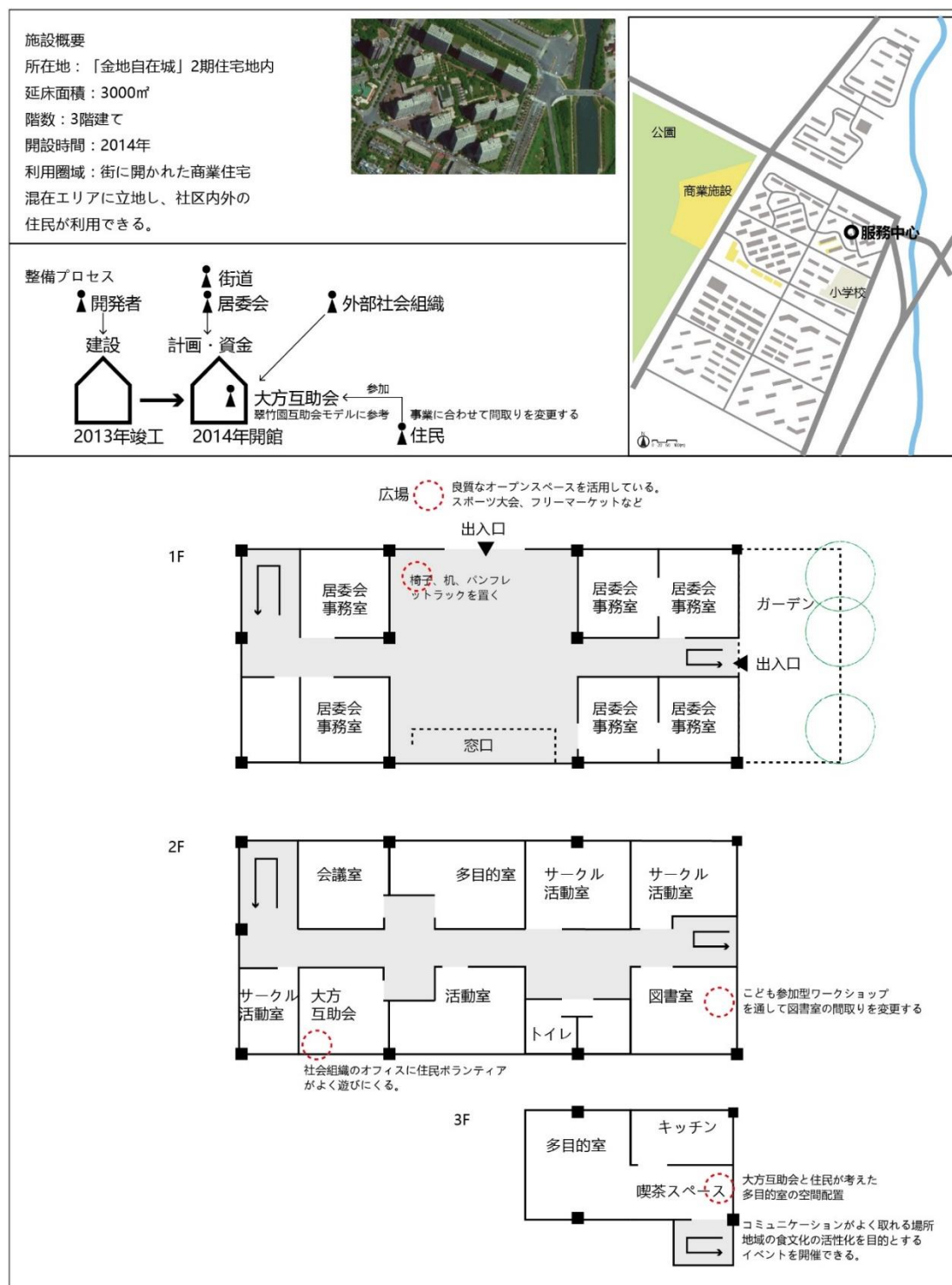
2014年 3F の遊休スペース（廊下）を借り上げ、活動拠点として計画しリノベーションした。

2015年 「微中心」と呼ぶ活動拠点を開設し、自ら運営を始めた。

2016年 「微中心」に接する屋上テラスを活用して子どもの居場所となる新たな拠点を
つくるプロジェクトを立ち上げた。

社区服務中心の遊休スペース(約150㎡)を活用し、リフォームすることで特徴的かつ魅力的な空間が出来上がった。もともと建築の仕事に携わっていたキーパーソンが自分の知恵をいかしながら、2014年に拠点空間の計画をつくる段階から「小小建築師」という子ども参加型建築デザインのプロジェクトを展開してきた。また、屋上テラス(約600㎡)を子どもの居場所にするため、募金活動（2017年末まで）を行った。社区住民、ほかの社会組織、建築に関わる企業、大学の建築専門家など様々な人の協力を得て、新たな拠点づくりを進めようとする。このプロジェクトには、計画から完成まで住民参加（特に親子むけ）の形で進める予定である。

3) 大方社区服務中心



・ 社区概要：敷地面積413万平方メートルである（周りの農村地域を含めた）。2012年に民間開発者による二つの商品住宅地が竣工した。総人口は20000人を超え、8000以上の世帯がある。人口構成の多くは商品住宅地に入居してきた新住民であるが、周辺の農村地域に住む地域住民も社区の構成員である。2012年に社区居委会が設立した。

・共同運営の経緯

2014年に南京互助社区発展中心の支援により、社区住民から「大方互助会」という社会組織が立ち上がった。居委会は社会組織育成活動を「大方互助会」に委任し、社区服務中心の2階と3階は主に「大方互助会」が運営を行っている。住民活動の促進のため、住民グループに各部屋の貸出を行う。事業内容に応じて部屋のなかの家具や設備を変更することができる。

住民のなか若い家族が多いため、一部の部屋の開放時間を延長し、夜の時間帯でも住民が図書室や活動室を利用し、さまざまなイベントを行うことができる。

4-5. 社区服務中心の整備と運営管理に関する提案

1) 周りの環境整備

車道沿いに立地するまたは商業施設に入居する社区服務中心は、室内だけではなく、室外環境の整備が求められる。安全かつ快適なアクセスを実現するため、周りのインフラ整備も社区服務中心の整備基準に加えるべきだと考える。

住宅地内に立地する場合、緑地・広場・屋上テラスなどオープンスペースの活用で、さまざまなアクティビティが発生しやすい。社区服務中心の室内外とも住民にとってより親しい公共空間になれると考える。

2) フロア配置

各部屋の利用頻度および利用者タイプに合わせて、施設構成を変更する。社区服務中心の主な利用者は高齢者、障害者、こどもである。そのためにバリアフリーの整備を行いながら、フロアの入替わりを行うべきである。

より立ち寄りやすい施設にするため、行政サービス窓口や居委会事務室の入り口は住民活動のエリアの入り口と分けて設置する。施設前の広場と一体化するデザインを取り入れたり、ロビーや広い廊下を活かして気軽に滞在できる空間を設けたりするなど、空間デザインへの工夫を通じて全体住民に開かれた空間にする。

3) 運営管理

居委会と社会組織の共同運営で、社区建設の事業が多様化になり、柔軟性のある施設利用が実現した。例えば、大方社区服務中心では、社会組織の運営管理により、若い家族、サラリーマンの余暇時間に合わせて開館時間を設定している。一部のスペースの利用時間を延長することで、利用者層を広げることができた。翠竹園社区服務中心では、住民参加を取り入れて少しずつ施設機能を変えていくことで、住民ニーズに相応しい活動空間を創出した。住民のサークル活動を支援するだけでなく、施設改修を通じて住宅地の公共財、公共事務への関心が高まってきた。

第5章 住民参加に向けた社区服務中心のあり方

5-1. 各種類の社区服務中心

社区建設の展開と社区服務中心の施設整備の経緯から、現時点の社区服務中心は3つのタイプに分けられると考える。

表5 社区服務中心の類型と件数

社区服務中心の類型	件数	社区とその類型
行政主導型、	12	プレート型の7社区：1能仁里、3丁壩、7共青团路、8普徳村、13龍福、14菊花里、18油坊 小区型の3社区：6翠島花城、12鄧府山、19福潤； 単位型の2社区：11玻織院、17緑洲；
社会組織委託型	6	プレート型の2社区：15賽虹橋、16長虹路 小区型の4社区：2花神廟、10翠岭銀河、20西善花苑、22新林
住民主導へ展開する型	4	プレート型の1社区：5雨花 小区型の3社区：4翠竹園、9景明佳園、21大方

1) 行政主導型

このタイプの社区服務中心の整備の背景として、行政主導の社区建設が打ち出され、行政の要請により施設整備が求められた。単位制度が崩壊してから、都市には大量の失業者、農村地域からの出稼ぎ労働者が現れた。また居住地の開発で高密度な都市居住環境が形成され、すべての都市住民に対して、行政管理と社会サービス提供(福祉サービスを中心に)のための社区建設の活動が展開されてきた。行政のもとに居委会が行政サービス窓口のような役割を担い、高齢者、こども、青少年を主な対象として、社区服務中心で活動を展開している。

住民にとって就業・生活に関する支援は身近な場所で受けられて便利になったが、居委会への一極集中で、住民サービスの質を確保することができなかった。社区服務中心では居委会の事務空間が確保されたが、ほかの機能をもつスペースが少ない。

調査対象のなか、行政主導型が一番多いタイプとなる。一部の施設では、住宅開発のときの整備が不十分であり、社会組織の入居および新しいサービス事業の展開に支障が生じている。

2) 社会組織委託型

整備の背景として、新規住宅開発が加速し、多くのゲーテッドコミュニティがつけられた。そこでの住民同士の関係性が希薄になった。居住地の分化により異なる特徴をもつ社区では、多様化した住民ニーズへの対応、社区課題に対する独自の解

決策、社区建設事業内容の調整などが求められる。居委会が対応しきれない事業は社会組織に委託し、社会組織が社区建設の担い手になっていくことが期待される。

このような社区服務中心では、事務スペースを減らし、日常的に利用できる住民活動のスペースや、社会組織に提供する貸出スペースが増加した。より豊富なサービスを提供することで、利用者層が広がってきた。しかし複数の社会組織が同時に入居する際に、間取りが細かく決められ、似たような用途は施設のなかに分散している。各部屋の維持管理が十分に行われていない問題もある。

例えば、15 と 16 番の社区服務中心では、各社会組織が利用する個室と社会組織育成のスペースを設けているが、全般的な運営管理が行われず、日常的にドアが閉まっている活動室がある。20 番の社区では、社会組織が運営管理するフロアがあるが、青少年活動のためのスペースがたくさん設けられ、用途が偏在している。

3) 住民主導へ展開する型

整備の背景として、住環境や治安の維持向上などの社区公共事業における住民参加がますます重要視された。これまでの社区建設の蓄積で、社会組織の活動と住民活動が活発になる。居委会と社会組織の支援により、住民は社区服務中心に集約した資源を活かしながら、自ら課題を解決することが期待される。

居委会と中間支援型組織の共同運営により、施設の空間配置は住民ニーズに柔軟に対応できる。住民からの社会組織の育成を目的とする施設運営を行い、拠点づくりに力を入れている。住民が主導的に施設の運営管理を担うことができるまで、中間支援型組織の持続的な活動は必要条件となる。そのため、居委会の姿勢により、中間支援型組織と結んだ契約の内容も活動の質と施設の運営状況に影響を与えると考える。

このタイプとなる 4 つの施設のなか、4, 5, 21 番の社区では、互助会という社会組織を立ち上げ、居委会の指導のもとに施設の運営管理を担う試みがある。4 番の翠竹園社区は最初にこの共同運営のモデルを実践した。互助会は住民からのキーパーソンを発掘し、住民主導の施設の運営管理への展開が期待されている。

5-2. 社会組織育成活動の拠点としての活用手法

「社区建設」において、サービスを提供する社会組織と住民参加を促進する社会組織は欠かせないと考えている。中間支援型社会組織はこの 2 つのタイプの社会組織への支援を行い、組織育成のための拠点づくりも展開している。

翠竹園社区服務中心と大方社区服務中心の事例のような、フロア全体を活動スペースとして利用できる。利用者層の制限がなく、オープン時間を住民ニーズに応じ

て設定した。社区服務中心は複合施設として様々な事業を展開しながら、その一部は住民参加を取り入れた空間づくりで、住民が日常的に立ち寄り、様々な住民活動より活発になり、社区の公共事務への参加の促進と住民の自治意識の向上にも貢献できると考える。

5-3.今後の課題

行政主導型の社区服務中心に関して、既存住宅地で整備する場合では、施設のスぺース不足と機能不全などの課題を抱え、これから移転や再整備が計画されることが増えると考え、その際に地域住民のニーズに応じる空間計画をいかに実現するか。移転と再整備がされるまでに既存施設にいかに必要な機能を加えるかが課題としてあげられ。

社会組織委託型の社区服務中心では、貸出の部屋に対して管理を強化すべきだと考える。多様な利用者層がお互いの邪魔にならないように、施設の空間配置を調整したり、利用率が低下する空間に適切な対応を行ったりすることが必要である。

住民主導へ展開する型の社区服務中心では、居委会、社会組織、業主委員会、住宅管理企業、住民などのさまざまな主体の間のネットワークづくりを促進するため、各自の事務スぺースと活動空間のほか、社区服務中心において合意形成の場をいかに提供するかが課題としてあげられる。

参考文献

・日本語文献

- 1) 李妍焱、2008『台頭する中国の草の根NGOー市民社会への道を探るー』 恒星社厚生閣：p133-139、p149-150
- 2) ジョン・フリードマン・谷村光浩訳、2005『中国 都市への変貌ー悠久の歴史から読み解く持続可能な未来』 鹿島出版会：p54
- 3) 今井 健一、2000『中国住宅制度改革の現状と課題（特集:中国の社会保障改革と企業行動）』 国立社会保障・人口問題研究所、海外社会保障研究（132）、85-95
- 4) 任海、2014『行政指導による中国の都市構造の変化ー上海市を例として』 日本大学地理学会、地理誌叢vol.55、No.2：p1-15
- 5) 大塚健司、重富真一編、2001『アジアの国家とNGO』（第11章「中国」）、明石書店
- 6) 羅佳(2009)『中国都市部の社区居民委員会の現状 - 現地調査の 3 つの事例を踏まえて』 学会研究プロジェクト報告 日本地域福祉学会
- 7) 李妍焱、2005『社区建設事業の遂行主体に関する考察--一極集中から多角化への可能性』 日中社会学会、日中社会学研究 第13巻：p175-197
- 8) 倉沢 進、2005『社区建設--中国のコミュニティ政策（1）』 第一法規、自治研究、第81巻第5号：p59-72
- 9) 倉沢 進、2005『社区建設--中国のコミュニティ政策（2）』 第一法規、自治研究、第81巻第6号：p50-64

・中国語文献

- 10) 王剛義、趙林峰、王德祥、1990『中国社区服務研究(中国コミュニティ・サービス研究)』 吉林大学出版社：p26
- 11) 盧瑋静、趙小平、張叢叢2016『中国城市社区治理政策的困境、原因与对策——基於政策分析的視角（中国都市管理政策の難境、原因と対策－政策分析に基づき）』 城市发展研究 2016、23(8)：p107－112
- 12) 李垂雄、2003『第三部門的發展与我国的城市的社区建設（第三部門的發展と中国都市の社区建設）』 華中師範大学学报、2003年vol3：p48-51
- 13) 徐宇珊、2010『社会組織結構創新：支持型機構的成長（社会組織結構創新：支援型機構の成長）』 社团管理研究
- 14) 楊震、趙民、2002『論市場經濟下居住区公共服務設施的建設方式（市場經濟のものと居住地公共服務設施の建設方法に関して）』 規劃研究、2002年vol26、no5：p14-19
- 15) 陳偉東、張大偉、2007『中国城市社区公共服務設施配置現状与規劃实施研究（中国の都市社区における公共服務設施配置の現状と計画实施に関する研究）』 人文地理2007年、vol5：p29-33

・ホームページ（2018 年現在）

- 1) 民政部ホームページ <http://www.mca.gov.cn/>
 - 2) 中国国家统计局 <http://www.stats.gov.cn/>
 - 3) 中国社会組織ホームページ <http://www.chinanpo.gov.cn/index.html>
 - 4) 南京市雨花台区人民政府 <http://www.njyh.gov.cn/>
 - 5) 南京市規劃局 <http://www.njghj.gov.cn/ngweb/page/index.aspx>
- より引用

注：

- 1) 「単位」体制：改革開放以前の都市の企業は基本的に国有企業であった。企業は経済推進の支柱であると同時に体制の支柱でもある。生産・生活の場として様々な福利厚生をつうじて、従業員とその家族の就業や生活を保証する制度である。
- 2) 民政部：国家の行政部門の一つである。1978 年に設立され、社会や行政事務を担当している。事務内容として、行政区画と地名管理、社会福祉事業の促進、災害救援活動、ボランティア育成活動、社会組織に対する管理、社区建設に関する政策や計画をつくるなど多岐にわたる。
- 3) 公共服務施設：居住人口の規模に対応して居住区付設公共建築の水準、 駐車台数の割合が定められており、主に教育、医療衛生、文化体育、商業サービス、金融郵便、 コミュニティサービス、市政公用と行政管理およびその他といった 8 種類の施設によって構成されている。
- 4) 業務主管単位：社会組織登録をする場合、活動分野を管轄する業務主管単位（党、政府部門や関連組織）の審査を受けなければならないと規定されている。業務主管単位は社会組織の活動に対する指導・監督を行う。
- 5) 全国和諧社区建設模範：民政部が発する社区建設に積極的に取り込むモデル都市、区、街道、社区に対して選抜・表彰を行う仕組みである。2009 年と 2014 年に結果発表を行った。
- 6) 小区：住宅の商品化とともに現れた概念である。道路や自然な境界に囲まれ、一定の居住人口を有する集合住宅地を指している。敷地内には、住宅だけではなく生活、文化などの公共服務施設も整っている。
- 7) 住宅保障制度：国と地方政府は中低所得層向けに社会保障として、一定の条件を満たす世帯に、低価格、低家賃の住宅を提供している。経済適用住宅、低賃料公共住宅地などを含め、政府が住宅地の立地、規模を計画する。
- 8) 物業管理条例：不動産管理に関する事務を規範化し、不動産所有権と不動産管理企業それぞれの合法的權益を守るため制定された法律である。2007 年に改訂されたバージョンが現行している。

雨花台区の社区についてアンケート調査のお願い

個人情報		作成者：呉 君 学校：南京林業大学都市計画専攻（学部） 首都大学東京大学院 都市環境科学研究科 都市システム科学域（修士一年）
名前：	年齢：	
住所（非詳細）：	役職：	

問1 本居民委員会の設立時間はいつですか？（周辺の居民委員会との合併がありますか？）

時間： 1. 合併あり 2. 合併なし

問2 本居民委員会の役員は何人いらっしゃるのですか？

人数：

問3 昨年度実施した事業（当てはまるもの全てに ○ をつけてください）

- 1. 環境整備事業（防火防犯活動、清掃等街の美化事業、資源回収、リサイクル、交通安全活動）
- 2. 社会教育事業（子供会育成、青少年活動）
- 3. レクリエーション事業（運動会、祝日のイベント）
- 4. 福利厚生事業（食料品・日用品等の物品斡旋、生活保障金の給付、敬老会）
- 5. 文化事業（各種講習会、書道、写真等の作品展）
- 6. 広報事業（掲示板の管理、会報の発行）
- 7. その他（ ）

問4 本居民委員会のオフィス整備に当てはまるものを ○ をつけてください。

- 1. 独自のオフィスビル
- 2. 社区服務施設と併設
- 3. 賃貸物件を利用する

問5 普段はどの場所で広報活動を行いますか？

問6 本社区の住民がよく使う活動の場を教えてください。

問7 居民委員会のイベントの企画・実施方法について当てはまるものを ○ をつけてください。

- 1. 企画会議 2. 資金調達 3. 広報活動
- 4. ボランティア募集 5. アンケート調査 6. その他（ ）

問8 住民の参加状況はどうですか？

- 1. 全体住民がよく参加する 2. 参加者が固定化 3. 参加者が少ない

問9 ほかの住民組織と連携して実施した事業はありますか？

- 1. あり 2. なし 3. 検討中

問10 本社区の現在の地域活動は、同じ街道のほかの社区と比べて、盛んですか？

- 1. はい 2. いいえ 3. 同じ程度

社区について

問1 本社区の基本情報を教えてください。

a 範囲と面積

b 人口データ

総人口：

世帯数：

流動人口：

c 住宅タイプ（当てはまるもの全てに ○ をつけてください）

1. 商品型住宅

2. 単位型住宅

3. 経済適用住宅

4. その他（ ）

問2 本社区の主な課題を教えてください。（例えば高齢者支援、失業者支援、住環境整備など）

問3 本社区において、社会組織どのくらいありますか？年々増加していますか？

社会組織数：

問4 主な活動分野について当てはまるものを ○ をつけてください。（問3をお答えいただき方）

1. 社会サービス

2. 文化・教育

3. 職業・就業

4. スポーツ

5. 衛生

6. 宗教

7. 法律

問5 本社区にある社区サービス施設を ○ をつけてください。

1. 社区サービスセンター

2. 文化活動センター

3. 図書室

4. スポーツ施設

5. 科学教育・生涯学習センター

6. 広場・緑地

問6 社区サービスセンターはいつ建設されましたか？

問7 社区サービスセンターの管理者は誰ですか？

問8 社区サービスセンターにて主な事業は何ですか？

問9 社区サービスセンターの中で、よく住民に利用されている場所を教えてください。

1. 図書室

2. ボードゲームルーム

3. スポーツ室

4. 会議室

5. その他（ ）

ご協力ありがとうございます！